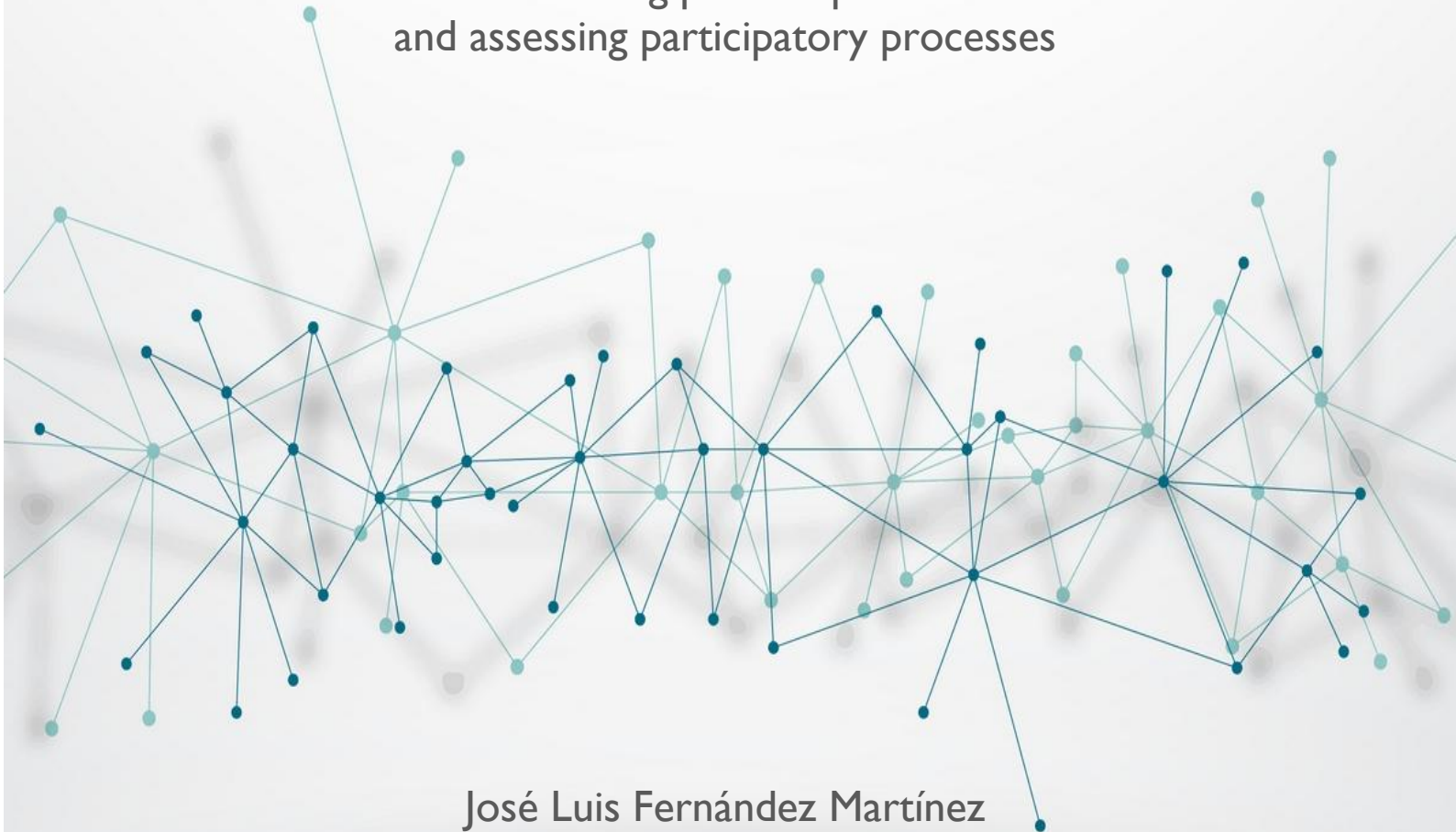


DOCTORATE THESIS

What do citizens want from participatory democracy?

Understanding process preferences
and assessing participatory processes



José Luis Fernández Martínez

Supervisors:
Joan Font Fábregas
Árturo Álvarez Roldán



UNIVERSIDAD
DE GRANADA

What do citizens want from participatory democracy?

Understanding process preferences
and assessing participatory processes

José Luis Fernández Martínez

Supervisors:

Joan Font Fàbregas (IESA-CSIC)

Arturo Álvarez Roldán (UGR)

A thesis presented to the University of Granada
Doctorate Program in Social Sciences
Granada, 2018

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: José Luis Fernández Martínez
ISBN: 978-84-1306-145-0
URI: <http://hdl.handle.net/10481/55424>

El doctorando / *The doctoral candidate* **José Luis Fernández Martínez** y los directores de la tesis / *and the thesis supervisors*: **Joan Font Fábregas** y **Arturo Álvarez Roldán**

Garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección de los directores de la tesis y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros autores a ser citados, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

Guarantee, by signing this doctoral thesis, that the work has been done by the doctoral candidate under the direction of the thesis supervisor/s and, as far as our knowledge reaches, in the performance of the work, the rights of other authors to be cited (when their results or publications have been used) have been respected.

Madrid, 29 de octubre de 2018.

Directores de la tesis / *Thesis supervisors/s*;

Doctorando / *Doctoral candidate*

Abstract

This thesis addresses the study of citizen participation from two perspectives: the analysis of citizens' preferences towards participation and as well as the evaluation of the results of participatory processes.

In Part I, citizens' preferences towards different political decision-making processes are analyzed. The main objective in chapter 1 is to understand citizens' preferences, at European level, towards two models of democracy that can be considered as alternative or complementary to the representative model: participatory democracy vs. the government of the experts. In each of these two models, internal variants that represent different ways of understanding both the participation and the government of the experts are analyzed. Chapter 2 delves into these issues but, this time, focusing on the Spanish case during the period 2011-2015, with the aim of analyzing how the appearance of new parties -and the perception of certain personal attributes of the experts, politicians and citizens- have influenced the preferences of citizens towards different decision-making processes.

In Part II, the results of the participatory processes are analyzed. The focus is on processes, promoted by the administrations and aiming of including citizens in the process of policy making, developed at the local level in Spain during the 2007-2011 period -. Chapter 3, based on an initial sample of 40 participatory processes, analyzes the characteristics and level of implementation of the proposals arising from these participatory processes. The fourth and fifth chapters, through a selection of six case studies, aim to analyze the effects (both positive and negative) that participatory processes have on relations between the administration and civil society.

Finally, in Part III, I intend to take a step towards applicability by showing the result of a collective exercise developed in the framework of a citizen laboratory. Specifically, in chapter 6, the process of creation and characteristics of a prototype tool for citizen participation is described. Establishing a debate on how new technologies can solve - or increase - some of the limits or obstacles to participation analyzed in previous chapters.

Resumen

Esta tesis aborda el estudio de la participación ciudadana desde dos perspectivas: el análisis de las preferencias de los ciudadanos hacia la participación así como la evaluación de los resultados de los procesos participativos.

En la primera parte, se analizan las actitudes hacia diferentes procesos de toma de decisiones políticas. El capítulo 1 tiene como objetivo principal comprender las preferencias de los ciudadanos, a nivel europeo, hacia dos modelos de democracia que pueden considerarse como alternativos o complementarios al modelo representativo, estos son: la democracia participativa y la democracia de los expertos. En cada uno de estos dos modelos se analizan variantes internas que representan maneras diferentes de entender tanto la participación como el gobierno de los expertos. El capítulo 2 profundiza en estas cuestiones centrándose en el caso español durante el período 2011-2015, con el objetivo de analizar cómo la aparición de nuevos partidos y la percepción de ciertos atributos personales de expertos, políticos y ciudadanos han influido en las preferencias de los ciudadanos hacia diferentes procesos de toma de decisiones.

La segunda parte de la tesis tiene como principal objetivo analizar cuáles son los resultados de los procesos participativos. En concreto, se analizan procesos desarrollados a nivel local en España durante el período 2007-2011, impulsados por las administraciones y con la intención de incluir a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas. El capítulo 3 analiza las características y nivel de implementación de las propuestas surgidas de 39 procesos participativos. Los capítulos cuarto y quinto, a través de un estudio de casos múltiple, tienen como objetivo analizar los efectos que los procesos participativos tienen en las relaciones entre la administración y la sociedad civil.

Por último, en la tercera parte, se da un paso hacia la aplicabilidad mostrando el resultado de un ejercicio colectivo desarrollado en el marco de un laboratorio ciudadano. En concreto, el capítulo sexto describe el proceso de creación y características de un prototipo de herramienta automatizada para la participación ciudadana. Estableciendo un debate sobre cómo los nuevos avances en las TICs pueden solucionar -o acrecentar- algunos de los límites u obstáculos de la participación analizados en los capítulos anteriores.

Index	
Introducción	5
Part I. Process preferences	
Introduction.....	13
Chapter 1. The Devil is in the detail: what do citizens mean when they support stealth or participatory democracy?.....	25
Chapter 2. What drives process preferences? The role of perceived qualities of policy makers and party preferences.....	53
Conclusions.....	80
Parte II. Los resultados de los procesos participativos	
Introducción.....	91
Capítulo 3. Características e implementación de las propuestas participativas...	107
Capítulo 4. Las consecuencias de los procesos participativos en la relación sociedad civil-administración.....	149
Chapter 5. Participatory frustration: an unintended effect of local democratic innovations.....	183
Conclusiones.....	209
Part III. Innovating collaborative research on citizen participation	
Introduction.....	219
Chapter 6. Co-designing participatory tools (for a new age): a proposal for combining collective and artificial intelligences.....	226
Reflexiones finales	251
<i>Bibliography</i>	261
<i>Appendix</i>	284

Table of contents

Tables and figures

Acknowledgements

INTRODUCCIÓN

Estructura de la tesis

Estrategia de investigación: objetivo, metodología y datos

PART I: PROCESS PREFERENCES

Introduction

The Stealth hypothesis

The response to the Stealth hypothesis

The relationship between preferred decision-making processes

Factors explaining process preferences

Chapter 1. The Devil is in the detail: what do citizens mean when they support stealth or participatory democracy?

1.1. Nuances in political processes preferences

1.2. Data and methods

1.3. Results

1.3.1. Participatory democracy: direct democracy *versus* dynamic responsiveness

1.3.2. Stealth Democracy: experts *versus* business people

1.4. Discussion

Chapter 2. What drives process preferences? The role of perceived qualities of policy makers and party preferences

2.1. Three perceived models

2.2. The qualities of policymakers

2.3. New parties structuring process preferences

2.4. Data and methods

2.5. Results

2.5.1. The explanatory role of the qualities of policymakers

2.5.2. The explanatory role of party choice

2.6. Discussion

Conclusions

More participation, but not of the same kind

Articulation between models and differentiation within models

Common and singular patterns across countries

PARTE II: LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Introducción

¿Por qué analizar los resultados de los procesos participativos?

Definición del objeto de estudio

Principales efectos esperados de los procesos participativos

Capítulo 3. Características e implementación de las propuestas participativas

3.1.El destino de las propuestas participativas

3.1.1.¿Qué se propone? ¿Qué se implementa? ¿Quién responde?

3.1.2.Posibles factores explicativos

3.2.Materiales y metodología

3.2.1.Selección de los procesos participativos

3.2.2.Selección de las propuestas

3.2.3.Recogida de la información

3.3.Resultados

3.3.1.¿Qué tipo de propuestas surgen de los procesos participativos?

3.3.2.¿Se implementan las propuestas participativas?

3.3.3.¿Se ofrecen explicaciones?

3.4.Discusión

Capítulo 4. Las consecuencias de los procesos participativos en la relación sociedad civil-administración.

4.1.Inclusión, transparencia e influencia

4.2.Metodología: un estudio de casos múltiple

4.2.1.Selección de los estudios de casos

4.2.2.Materiales y análisis

4.3.Resultados

4.3.1.Pluralismo, inclusión y abandonos

4.3.2.Comunicación y transparencia

4.3.3.Influencia política y reconfiguración de las relaciones

4.4.Discusión

Chapter 5. Participatory frustration: an unintended effect of local democratic innovations

5.1.Paths towards participatory frustration

5.2.Results

5.2.1.Initial inflated expectations

5.2.2.Implementation: the (dis) adjustment of the institutional design

5.2.3.The distance between what is agreed and what is implemented

5.2.4.Discontinuation

5.2.5.Avoiding paths towards political frustration

5.3.Discussion

Conclusiones

PARTE III: INNOVATING COLLABORATING RESEARCH ON CITIZEN PARTICIPATION

Introduction

CHAPTER 6 .Co-designing participatory tools (for a new age): a proposal for combining collective and artificial intelligences

6.1.Introducing AI in collective decision-making processes

6.2.Collective intelligence as a methodological approach: a citizen Lab

6.2.1.Starting point for the project

6.2.2.Collective Intelligence at Medialab Prado

6.3.Co-Govern: a participatory tool proposal

6.3.1.How Does AI Operates in CoGovern?

6.4.Discussion

REFLEXIONES FINALES

Sobre los objetivos y contribuciones de esta tesis

La relación entre actitudes y experiencias participativas

Bibliography

Appendix

Tables and figures

Table 1. Strong support for experts and businessmen, by country

Table 2. Exclusive supporters of expert and/or business people democracy, by country.

Table 3. Hypotheses.

Table 4. The effect of ideology and education on the exclusive supporters of responsiveness.

Table 5. The effect of ideology and education on the exclusive supporters of experts.

Table 6. The role of qualities: summary measurements

Table 7. Multivariate Linear Regressions. Referendum, politicians and experts. Spain 2011.

Table 8. Multivariate Linear Regressions. Referendum, politicians and experts. Andalusia 2015.

Table 9. Summary measurements of the relationship between party choice and process preferences.

Table 10. Summary measurements. Multinomial logistic regression. Exclusive support for dynamic responsiveness, by countries.

Table 11. Secuencia lineal del recorrido de las propuestas participativas

Table 12. Potencial explanatory factors of differential implementation proposals.

Table 13. Main formats of the information sources to obtain the list of proposals

Table 14. Interviewees' profile

Table 15. Distribution of the proposals, according to policy areas and type of processes.

Table 16. The effects of participatory processes on established patterns of interaction between state and civil society.

Table 17. Features of the cases

Table 18. Distribution of the profiles of the interviewees, by case.

Table 19. Summary of the main changes detected in the case studies.

Table 20. Proposals example

Table 21. Comparison of different participatory tools. Source: own elaboration.

- Figure 1. Policy / process space distribution.
- Figure 2. Participatory democracy variable. ESS 2012.
- Figure 3. Exclusive supporters of referendum and/or dynamic responsiveness, by country.
- Figure 4. The effect of ideology and education in Western Europe.
- Figure 5. Effects displays of the interaction between ideology/education and participatory democracy.
- Figure 6. Effects displays of the interaction between ideology/education and stealth democracy.
- Figure 7. Support for participatory, representative and expert models in Spain 2011 (left) and Andalusia (Spain) in 2015 (right).
- Figure 8. Percentage of exclusive support for dynamic responsiveness versus referendums, 2011-2015.
- Figure 9. Interactions between citizens, civil society and state in local participatory processes.
- Figure 10. Participatory proposals' fate.
- Figure 11. Selection of processes and proposals
- Figure 12. Number of proposals emerged from participatory processes.
- Figure 13. Content of the proposals on urban planning, in participatory budgets
- Figure 14. Content of the Propuestas on environment, in strategic planning.
- Figure 15. Distribution of the fate of the proposals.
- Figure 16. Proposals' implementation, by process.
- Figure 17. Level of accountability in participatory processes.
- Figure 18. Main causes of the lack of explanations in the participatory processes (public servants perspective)
- Figure 19. Preferences on possible mechanisms to improve accountability, public servants' perspective.
- Figure 20. The wheel of participatory frustration
- Figure 21. CoGovern proposal selection process.
- Figure 22. CoGovern participation interface for argumentation.
- Figure 23. CoGovern accountability interface
- Figure 24. CoGovern monitoring interface.
- Figure 25. Example of proposals (circles) and priorities (rectangles).

Appendix

- A1. Variables description (Chapter 1).
- A2. Multinomial Logistic Regression. Participatory democracy, (Chapter 1).
- A3. Multinomial Logistic Regression. Stealth democracy, (Chapter 1).
- A4. Multinomial Logistic Regression. Support for dynamic responsiveness (reference category: Referendum), (Chapter 1)
- A5. Variables description (Chapter 2).
- A6. Profiles of interviewees, case studies (Chapters 4 and 5).

Agradecimientos

Mis primeras palabras de agradecimiento son para todos los compañeros y compañeras que han formado parte del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) durante 2014-2018, por la ternura y la manera tan familiar con la que me han tratado todos estos años. Quería agradecer especialmente su compañerismo a los componentes del grupo de investigación DEMOCRETS y a cada uno de los miembros del proyecto *Cherry-picking*. El día que solicité la FPI asociada a él no era consciente de la elección tan afortunada que estaba haciendo. No sabéis la envidia (buena) que despertaba entre muchos doctorandos cuando les hablaba de todas las oportunidades que el IESA y el proyecto me estaban ofreciendo día a día: asistir a congresos internacionales, colaborar como uno más en las publicaciones, tener voz en las reuniones del equipo, dejarte ir y volver de las estancias sin ningún inconveniente, y tantas otras cosas. Hay un grupo de personas del IESA que han hecho que cada día en Córdoba fuese divertido: Cristina Castillo, Diana Iturrate, José Luis Cañadas, Marta González y Rafi Sotomayor, muchas gracias por haber estado allí.

Me gustaría agradecer de manera más personalizada el apoyo recibido por muchas personas durante este tiempo. Trabajar con Sara Pasadas ha sido toda una suerte por la sencillez con la que resuelve cada uno de los obstáculos encontrados por el camino y por ser un ejemplo de cómo se puede ser excelente en el trabajo sin dejar la humildad a un lado. También quería agradecer muy especialmente a Carlos Rico, Patricia García y Pau Alarcón por acompañarme de manera incansable durante el trabajo de campo, haciéndolo además entretenido. El apoyo de Manuel Jiménez ha sido muy importante para poder finalizar algunos de los trabajos que componen esta tesis y suministrarme dosis de energía y optimismo cuando las necesitaba. También quería agradecer a Ernesto Ganuza su disponibilidad para escuchar cualquier idea y la sutileza y provocación con la que respondía a cada una de ellas.

Una parte importante de esta tesis la he realizado durante varias estancias en el Reino Unido. Quería agradecer a Georgina Blakeley, durante mi estancia en *The Open University*, estar siempre disponible para plantearle dudas y pedirle orientación. Graham Smith ha sido

una pieza fundamental, no solo por su aportación al proyecto *Cherry-picking*, sino por hacerme sentir como uno más en el *Centre for the Study of Democracy* de la Universidad de Westminster.

Mis mayores agradecimientos son sin duda para Joan Font. Si mencionase solo una décima parte de las cosas por las que te estoy agradecido necesitaría escribir un capítulo nuevo. Pero si he de destacar una entre todas ellas, sin duda es el don que has demostrado tener para que después de cada una de nuestras reuniones (y mira que hemos tenido) volviese siempre a la silla del trabajo con la motivación a tope y las pilas renovadas.

Quería también agradecer a aquellas personas que, en diferentes momentos, despertaron mi interés por la investigación social y sin las cuales nunca me habría planteado dedicarme a la tarea investigadora: Araceli Serrano, Aurora Álvarez, Carmuca Gómez, Fernando Álvarez-Uría y, muy especialmente, Arturo Álvarez quien ha continuado mostrándome su apoyo y ayuda hasta el día de hoy.

Una de las principales conclusiones a la que he llegado es que las tesis se realizan mejor con gente con la que bailar, por eso no quería terminar sin antes agradecer a mi grupo de amigos y amigas de 'La Plazita de San Basilio' de Córdoba y de 'Trap-Tuppers Black' en Madrid, el estar siempre disponibles ante una llamada nocturna de socorro. Por último, gracias a mi familia, por apoyarme desde niño con sus palabras de aliento y su silencio respetuoso y por ofrecerme siempre todo lo que tenían en cada momento. Y por supuesto, gracias a ti Adrian, por haber hecho *clicking* y seguir divirtiéndonos en el Gris de la misma manera que ese mismo día.

Madrid, diciembre de 2018

INTRODUCCIÓN

El inicio de los estudios sobre procesos participativos suele situarse entre finales de los 60 y comienzos de los 80 del siglo pasado (Arnstein, 1969; Barber, 1984; Macpherson, 1977; Mansbridge, 1973; Pateman, 1970). Resulta llamativo comprobar cómo su relectura permite todavía recuperar aspectos concretos a través de los cuales evaluar los procesos participativos desarrollados en las últimas décadas, así como algunas de las nuevas propuestas desarrolladas más recientemente. Por ejemplo, sorprende ver cómo Jane Mansbridge, ya a comienzos de los años 70, hacía referencia a la frustración (1973: 360) como uno de los efectos experimentados en muchos grupos participativos y leer, en 2018, una noticia encabezada por el titular “Tres años de presupuestos participativos en Madrid: desencanto y frustración en colectivos vecinales”. La identificación de la frustración, así como de otros muchos efectos de los procesos participativos, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo investigaciones que de manera sistemática analicen el impacto de este tipo de procesos y sus posibles causas. Sobre todo, después del auge y rápida expansión que han experimentado los procesos participativos en los últimos años alrededor del mundo (Aiyar, 2010; Font et al., 2014; Montambeault, 2011). Del mismo modo, llama la atención observar cómo siguen vigentes algunos de los problemas a los que se refería Benjamin Barber en 1984 a la hora de analizar las dificultades a las que se enfrentan los procesos colectivos de toma de decisiones que aspiran a influir sobre un número importante de personas. En concreto, Barber se refería a los problemas de inconmensurabilidad y ranking, aspectos sobre los que en los últimos años las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) han sugerido algunas soluciones, no exentas de polémicas (Álvaro, 2014), para obtener decisiones más fundamentadas sobre aquellas cuestiones que poseen una alta carga técnica. Todos estos debates sobre las virtudes y límites de

la participación ciudadana, se han venido abordando de manera más intensa durante los últimos años, coincidiendo con la crisis de la representación y el surgimiento y auge de nuevos partidos políticos, tanto en España como en el resto de Europa, que han reaccionado de manera diferente la propuesta sobre participación ciudadana. A lo largo de esta tesis se abordarán muchos de estos temas con el fin de analizar la participación ciudadana desde ángulos diferentes.

No obstante, he de decir que antes de iniciar esta tesis a comienzos de 2014, no había participado en procesos participativos institucionales, ni tampoco había sido invitado a participar en alguno de ellos. Fue una beca predoctoral en el IESA/CSIC, vinculada a un proyecto de investigación llamado '*Cherry picking: los resultados de los procesos participativos*' (CSO2012-31832), la que me brindó la oportunidad de reflexionar durante estos últimos años sobre las principales consecuencias de los procesos participativos a nivel local. Este proyecto supuso mi primer contacto con una realidad que hasta ese momento era prácticamente desconocida para mí. Ignoraba, por ejemplo, la larga tradición de procesos participativos en España y en el sur de Europa. A su vez, me sorprendió que, pese a esa dilatada tradición, apenas existiesen estudios que hubiesen analizado el impacto de los procesos participativos teniendo en cuenta un número amplio de procesos y una vez transcurridos varios años desde su implementación. Esta tesis, por tanto, intenta cubrir esa laguna en los estudios sobre participación ciudadana.

A su vez, al comienzo de la tesis, se planteó la necesidad de conectar la evaluación de procesos participativos con el análisis de las actitudes hacia la participación de la población general, con el fin de abordar la participación ciudadana desde diferentes perspectivas: las preferencias de los ciudadanos hacia diferentes procesos de toma de decisiones y la evaluación de procesos participativos. Por tanto, los capítulos que forman esta tesis transcurren por diferentes áreas y, por supuesto, deja a un lado muchas

otras. Espero, al menos, que su lectura invite a reflexionar sobre qué entienden los ciudadanos cuando dicen querer más participación y qué ocurre con sus expectativas cuando deciden dar el salto y participar.

A continuación describiré la estructura de la tesis y, seguidamente, resumiré los objetivos de investigación y la estrategia metodológica adoptada.

Estructura de la tesis

La tesis está dividida en tres partes y seis capítulos principales. Cada parte comienza con una introducción en la que se presentan los contenidos que se abordarán en cada uno de los capítulos que la componen. Al final de cada capítulo se incluye una discusión sobre los principales resultados obtenidos y, a su vez, cada parte finaliza con unas conclusiones en las que se establece un diálogo entre los diferentes capítulos de esa parte. Por último, la tesis se cierra con una reflexiones finales.

Cada capítulo posee una estructura similar a la de artículos publicados en revistas científicas. Ello se debe a que esta tesis fue pensada en un principio como compendio de artículos, aunque debido a imperativo legal y de calendario, fue reconvertida posteriormente al formato convencional de tesis. Ello explica algunas posibles reiteraciones a lo largo del texto, así como el uso del inglés y el castellano. La mayoría de los capítulos ya han sido publicados, en coautoría, en revistas científicas. La referencia bibliográfica de los artículos publicados se detalla al comienzo de cada capítulo en una nota a pie de página.

La primera parte de la tesis está compuesta por dos capítulos sobre las preferencias de los ciudadanos hacia diferentes procesos de toma de decisiones (campo conocido en inglés como *process preferences*). En el capítulo 1 se analiza el apoyo de los ciudadanos europeos hacia dos modelos de toma de decisiones distintos al representativo. Por un lado, se analiza el apoyo a dos componentes específicos del modelo

participativo: los referéndums y el principio del *dynamic responsiveness*. Y por otro lado, se analiza el apoyo hacia un modelo conocido como *Stealth Democracy* (Hibbing and Theiss-Morse, 2002). En la introducción de la primera parte, así como en la sección teórica de ambos capítulos, se explica con detenimiento el concepto de *dynamic responsiveness* y en qué consiste el modelo *stealth democracy*.

El capítulo 2 continúa muchos de los debates iniciados en el capítulo anterior pero prestando especial atención a dos factores explicativos prácticamente inexplorados a la hora de comprender las preferencias por diferentes procesos de toma de decisiones: el voto, en un contexto de transformación del sistema de partidos y la percepción de ciertos atributos o cualidades personales de los principales decisores políticos (políticos, ciudadanos y expertos).

La segunda parte está dividida en tres capítulos basados en el proyecto *Cherry-picking*: los resultados de los procesos participativos. En el capítulo 3 se analiza el impacto de un amplio conjunto de procesos participativos locales desarrollados en España durante el período 2007-2011, analizando tres aspectos: el contenido de las propuestas, su nivel de implementación y de rendición de cuentas.

El capítulo 4 analiza otro tipo de efectos de los procesos participativos. Concretamente, se centra en su impacto en los grupos que componen la sociedad civil y en el modo en que estos se relacionan con la administración, analizando tres dimensiones específicas en esa interacción: inclusión, transparencia e influencia política.

En el capítulo 5 se profundiza en un efecto identificado en los capítulos anteriores, la frustración participativa. En concreto, se analizan, en el contexto de procesos participativos, cuatro fuentes o mecanismos generadores de dicha frustración: la inflación de expectativas; la falta de mecanismos de reajustes de dichas expectativas; el incumplimiento de las decisiones o propuestas adoptadas y, por último, la suspensión o

mal cierre del proceso. El capítulo termina estableciendo cuáles son, según los resultados de la investigación, las condiciones necesarias para evitar caer en la frustración participativa.

Por último, la tercera parte está compuesta por un único capítulo cuyo objetivo es dar un paso hacia la aplicabilidad de los resultados de esta tesis. En ese sentido, el capítulo 6 no es un artículo científico común, sino que es el resultado de un proceso colaborativo de creación de una herramienta de participación ciudadana en el que trabajaron personas procedentes de campos tan diversos como el diseño, la informática y la Inteligencia Artificial. En ese capítulo, a su vez, se abordan algunos de los desafíos planteados tras el avance y progresiva introducción de las TICs en el campo de la participación ciudadana y procesos colectivos de toma de decisiones.

Estrategia de investigación: objetivos, metodología y datos.

El enfoque que vertebra la estrategia metodológica podría asemejarse a un efecto zoom, entendiendo por tal el progresivo acercamiento a un determinado objeto. En ese sentido, la tesis comienza con unas pinceladas gruesas sobre un lienzo de gran tamaño y finaliza con pinceladas más finas en un lienzo de dimensiones más reducidas. A continuación se detalla la articulación metodológica seguida durante el desarrollo de la tesis, no obstante, los detalles técnicos se incluyen en la sección metodológica de cada uno de los capítulos (excepto los capítulo 4 y 5 que comparten la misma metodología).

En la primera parte, la perspectiva metodológica empleada es cuantitativa. En concreto, se recurre a diferentes encuestas de opinión pública con el objetivo de analizar las preferencias de los ciudadanos hacia modelos o procesos de toma de decisiones distintos al representativo. En el capítulo 1 se plantean las siguientes preguntas: ¿aquellos ciudadanos que simpatizan con la idea de dar un mayor papel a los ciudada-

nos se muestran igualmente favorables frente a mecanismos o cauces participativos diferentes? Y, por el contrario, ¿aquellos ciudadanos favorables con la idea del gobierno de los expertos diferencian según ciertas características de estos? Y de ser así, ¿existen factores explicativos específicos que ayuden a entender estas diferencias? Por tanto, el objetivo principal en este capítulo es explorar una serie de distinciones, nunca antes estudiadas, dentro del apoyo a dos modelos distintos al representativo. Concretamente, en el modelo participativo se analiza el apoyo al uso de referéndums *versus* al principio de *dynamic responsiveness*. Este último ha sido operacionalizado en estudios previos en torno a la idea de que los gobernantes cambien su agenda política en respuesta a lo que la mayoría de la opinión pública defiende (Arnold y Franklin, 2012; Caughey y Warshaw, 2017; Riera y Franklin, 2016). Mientras que la distinción dentro modelo *stealth* se basa en la diferenciación de dos de sus principales exponentes: expertos independientes (Rapeli, 2016) *versus* empresarios exitosos (Gangl, 2007). Para analizar la distinción propuesta dentro del modelo participativo se han utilizado datos procedentes de la Encuesta Social Europea de 2012 (ESS 2012). Mientras que para profundizar en la distinción dentro del modelo *stealth* se han analizado, por primera vez de manera conjunta, los datos disponibles en cuatro países europeos: España, Finlandia, Holanda y el Reino Unido. Por su parte, en el capítulo 2, con el fin de estudiar el efecto de la aparición y auge de nuevos partidos en el sistema político español, así como de las cualidades personales percibidas de diferentes actores, se han analizado dos encuestas realizadas en España en dos momentos diferentes, 2011 y 2015.¹

La segunda parte de esta tesis combina la perspectiva cuantitativa y la

¹ Los datos correspondientes a la encuesta de 2015 proceden de un estudio realizado en el IESA/CSIC durante el desarrollo de esta tesis y en cuyo diseño he participado directamente.

cualitativa. La primera es utilizada para conocer las características y nivel de implementación de las propuestas surgidas de procesos participativos, mientras que la perspectiva cualitativa es empleada para analizar el impacto de los procesos participativos en la interacción entre la sociedad civil y la administración. En el capítulo 3 se abordan las siguientes cuestiones: ¿cuál es el contenido de las propuestas surgidas de procesos participativos? ¿En qué medida, las propuestas son finalmente implementadas? Y, en tercer lugar, ¿existe rendición de cuentas cuando las propuestas no son implementadas? Para responder a estas preguntas, se ha analizado una muestra de 39 procesos participativos desarrollados en 25 municipios de Andalucía, Cataluña y la Comunidad de Madrid, durante el período 2007-2011. Partiendo de una selección aleatoria de 39 procesos participativos, se ha creado una base de datos cuya unidad mínima de análisis son las propuestas sobre políticas públicas (600 aproximadamente) surgidas de dichos procesos y sobre las que se ha recogido información acerca de sus características y nivel de implementación mediante la realización de 162 entrevistas presenciales.

Los capítulos 4 y 5 se basan en la realización de un estudio de caso múltiple formado por tres presupuestos participativos y tres consejos consultivos desarrollados en seis ciudades españolas. El estudio de caso se ha construido a través de un total de 50 entrevistas, principalmente a miembros de la sociedad civil y personal de la administración. El análisis de las entrevistas en el capítulo 4 ha seguido una lógica estrictamente deductiva o *theory-driven*, mientras que en el capítulo 5 se han combinado las lógicas deductiva e inductiva. Esto es así porque el objetivo principal del capítulo 4 consistía en comprobar en qué medida muchos de los efectos de los procesos participativos identificados en la revisión de la literatura se observaban realmente en los casos seleccionados. En cambio, en el capítulo 5, se analiza un efecto mencionado de manera espontánea en la mayoría de las entrevistas y apenas observado en la revisión de la

literatura, como es el caso del sentimiento de frustración asociada a procesos participativos.

Por último, la tercera parte tiene como objetivo principal avanzar hacia la aplicabilidad de las conclusiones obtenidas en los capítulos previos. Para ello se propone explorar, desde una perspectiva crítica, algunas de las propuestas realizadas desde otras disciplinas sobre aspectos prácticos en materia de participación ciudadana y procesos de toma de decisiones. En concreto, la metodología utilizada en el capítulo 6 es aquella empleada habitualmente en espacios conocidos como laboratorios ciudadanos (*Citizen Lab*), presentes en varias ciudades españolas, así como en otros países (Verhulst, 2018). El objetivo principal de estos laboratorios es proporcionar un punto de encuentro en el que colaboren expertos, ciudadanos e instituciones políticas. En estos espacios suelen utilizarse metodologías conocidas como Inteligencia Colectiva y metodología ágiles. El capítulo 6, por tanto, describe el trabajo realizado en uno de esos espacios de colaboración destinados al prototipado de herramientas participativas (Brodersen et al, 2008; Manzini y Rizzo, 2011).

PART I

PROCESS PREFERENCES

Introduction

The Stealth hypothesis

At the annual meeting of the American Association of Political Science held in Boston in 1998, John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse presented the results of their research conducted that year about the causes and consequences of the growing discontent of Americans towards political institutions (Hibbing, 2001). Based on eight focus groups and a representative survey, this study would lead in 2002 to the publication of the book "Stealth Democracy: Americans' beliefs about how government should work" (Hibbing and Theiss-Morse, 2002). This book entailed a boost as well as an incitement for the study of citizens' preferences for different political decision-making processes. The authors argued that citizens do not really want more participation but rather a political system in which those who make the decisions do so in an efficient manner and without the need to constantly consult citizens (2002: 25). They called this kind of democracy "Stealth Democracy": where political decisions would be adopted following criteria of effectiveness by those who supposedly know more, the experts. The overall idea behind their argument is that, in a context in which citizens seem to feel cheated by incompetent politicians who are subjected to external pressures and motivated by personal interests, what citizens really want is that decisions to be adopted without 'noise'. That is, avoiding conflicts, disagreements and partisan biases.² In short, citizens would prefer to delegate political decisions to those who do

² On the aversion to conflict in American society see Diana Mutz (2006).

not act selfishly and follow criteria of efficiency and neutrality (2002: 85).

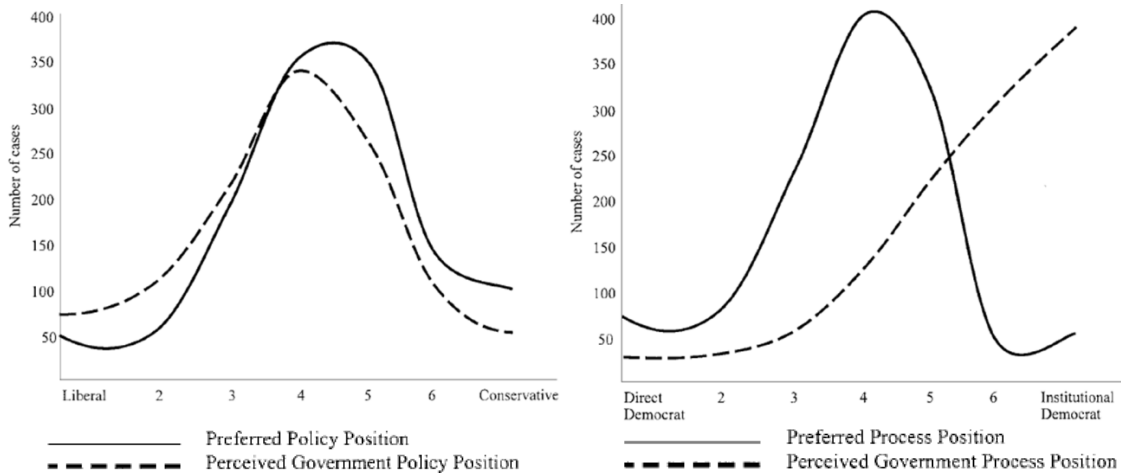
In the following years interest in analyzing the preferences for the values, processes and actors relevant to the interpretation proposed by Stealth Democracy has been increasing.³ This interest is not unrelated to recent political episodes, such as the election of candidates that represent alternative decision making models. The presidential elections in the United States in 1992 aroused interest in knowing the causes that led the businessman Henry Ross Perot -founder of Electronic Data Systems- to reach almost 20 percent of the popular vote, in a country where the third option had always received a small minority of the vote. More recently, the election of Donald Trump has brought back the debate initiated by Hibbing and Theiss-Morse in 1998. These leaders represent technocratic rule characterized by the qualities attributed to the figure of the successful businessperson. These can be contrasted to the qualities represented independent experts and their main attribute, knowledge and objectivity.

Stealth Democracy has had a large impact upon among European political scientists. However, years before, its authors would release what in my opinion is one of their most important contributions, which can be summarized in the sentence: "It's the process, stupid" (Hibbing and Theiss-Morse, 1995: 145), which questioned the message launched by the Democratic Party during the 1992 presidential campaign in the United States through the slogan "It's the economy, stupid." These authors observed that the most important gap between what citizens want and perceive in relation to policy making was not based on the final ideological orientation of the policies adopted (policy space) but the way in which they were adopted (process space). They found that Americans preferences are equally favourable towards decision making by citizens or

³ The interest in knowing the support of public opinion towards a political system in which non-elected, independent experts were the main political decision-makers is not new. For example, since 1995 the World Values Survey has been collecting a battery of questions to measure support for four types of political systems: a democratic system; a strong leader without democratic control; a government made up of experts that decides what is best for the rest of the people and, finally, a system controlled by the army.

politicians. However, their perception was that politicians are who take decisions (figure 1).⁴

Figure 1. Policy space distribution of the people and their perceptions of actual governmental policies (left). Process space distribution of the people and their perceptions of actual governmental processes (right). Source: Hibbing and Theiss-Morse, 2002: 28,47..



These results supported one of the main arguments included in *Stealth Democracy*: Americans’ political discontent does not necessarily imply a demand for processes in which citizens are the main actors or have the last word. The results were received without much enthusiasm among those who most sympathize with the different theories of participatory and deliberative democracy that, in the last decades, had been advocating a much more direct involvement of citizens in decision-making. Not only for its pedagogical benefits at the individual level, but also as a remedy to curb disaffection with politics. *Stealth Democracy* was interpreted as a rejection of the communitarian proposal (Brewer, 2004: 634) and, more particularly, of those participatory mecha-

⁴ First, using a scale of 1-7, they were asked who they would like to make all decisions (preferred process position, value 1 being ordinary citizens and value 7 elected representatives and bureaucrats). Then, using the same scale, they were asked how they thought the government really worked (perceived process position). The data obtained showed that about 80 percent of Americans were between the intermediate values of 3-5 on the scale of preferred processes, while in the scale of perceived processes, half of the respondents were at the maximum values of 6-7.

nisms (e.g. assemblies, deliberative polls, citizen juries, participatory budgets, etc.) that, following a reformist agenda, were being implemented in different cities as a solution for the crisis of representation in western democracies (Shapiro, 2003: 497).

Another argument defended in the book was that Americans had poor deliberative attitudes, which aroused a strong opposition among those who shared a vision of the United States as a clear example of pluralistic country. These citizen attitudes result in the development of opinions that are unfavourable towards both processes in which elected representatives spend ample periods of time debating issues, as well as towards the idea of compromise in order to reach consensus. However, above all, they referred to the support for successful business people and non-elected, independent experts as political decision-makers. The result that caused a greater impact was the one that showed that approximately one third of Americans 'agreed with the statement that the political system would work better if the decisions were left in the hands of successful business people and non-elected experts rather than politicians or citizens' (Hibbing and Theiss-Morse, 2002: 139).⁵

Given the controversial nature of these results, many researchers from the United States and different European countries (especially in Finland, Spain, the United Kingdom and the Netherlands) decided to replicate the study in order to verify the external validity of the results. The authors of *Stealth Democracy* stated themselves that the support for their model varied substantially depending on the orientation of the questions. This generated a cross-national debate around three main questions which will guide the next two chapters: do citizens really want more citizen participation?

⁵ The above conclusions were obtained mainly through the development of the Stealth Democracy index, which included the following questions: (1) Elected officials would help the country more if they would stop talking and just take action on important problems; (2) What people call "compromise" in politics is really just selling out on one's principles; (3) Our government would run better if decisions were left up to successful business people y (4) Our government would run better if decisions were left up to non-elected, independent experts rather than politicians or the people.

How many models of decision making exist and how do they relate to each other? And, what factors lead to prefer one model over another?

The response to the Stealth hypothesis

The first response came from within the United States. Neblo et al., (2010)⁶ contrasted the *Stealth Democracy* Index with another called *Sunshine Democracy*, which consisted basically on the positive formulation of the former.⁷ Neblo and his colleagues showed that using the Sunshine index, an immense majority of respondents had favorable attitudes toward deliberation. Regarding the support for experts and business people, the study concluded that, although there was indeed a significant minority that supports these figures (around 20 percent using the *Stealth Democracy Index*), a broader majority did not favour leaving the last word to experts (almost 80 percent using the *Sunshine Index*).

The first European country to replicate the study was Finland.⁸ Asa Bengtsson and Mikko Mattila (2009) observed a similar pattern to that described in *Stealth Democracy*: 80 and 40 percent of Finns showed unfavorable attitudes towards debate and the idea of consensus, respectively. They also identified a significant minority supporting experts and entrepreneurs (2009: 1040).

In Spain, studies based on public opinion surveys (Font et al., 2012; Font et al., 2015; Wojcieszak, 2014; Del Río et al., 2016; Lavezzolo and Ramiro, 2017)⁹ as well as

⁶ 2006 Cooperative Congressional Election Study (CCES).

⁷ Sunshine index: (1) It is important for elected officials to discuss and debate things thoroughly before making major policy changes; (2) Openness to other people's views and a willingness to compromise are important for politics in a country as diverse as ours; (3) In a democracy like ours, there are some important differences between how government should be run and how a business should be managed y (4) It is important for the people and their elected representatives to have the final say in running government, rather than leaving it up to unelected experts.

⁸ Since 2007, its post-election poll includes a battery of questions about citizens' preferences for different models of democracy.

⁹ In total, four surveys have been conducted in Spain. Once at local and regional level (IESA-CSIC, nº1112 and nº1510) and twice at national level (CIS, nº2860; Metroscopia S.L., 2015).

those based on qualitative methodologies (García-Espín and Ganuza, 2017)¹⁰ pointed out that, despite observing a demand for greater citizen participation, this was moderate and balanced with respect to the role that political representatives should still play (Font et al., 2012: 99). These studies highlighted that in Spain, the support for experts was much higher compared to the other countries where the study had also been replicated.

Finally, Nicholas Allen and Sarah Birch's (2015) research in the United Kingdom observed, along similar lines to research in Spain and the United States, that citizens prefer decision making processes where the role for citizens and politicians is balanced (Allen and Birch, 2015: 406).¹¹ Regarding support for experts and business people, Webb (2013) observed that 20 and 30 percent of citizens in the United Kingdom were favorable, respectively.

The relationship between preferred decision-making processes

Subsequent studies analyzed whether the preferences of citizens towards different political decision-making processes could be reduced to a certain number of dimensions or if, on the contrary, they did not follow any pattern. Bengtsson (2012) confirmed the existence of at least three dimensions or models: representation, participation and stealth. In that sense, Font et al., (2015) confirmed that preferences for decision making processes are a multidimensional phenomenon that goes beyond the participation-representation axis and includes, at least, a third model related to stealth attitudes.

¹⁰ Through 16 discussion groups held during 2011 and 2013, García-Espín and Ganuza (2017) have reflected on the idea of participatory skepticism.

¹¹ However, they observed that in the United Kingdom, unlike the United States, the gap between the desired and perceived processes did not help to explain political unrest. The authors suggested that this could be due to the fact that in times of recession and economic crisis the interest in how decisions are made may decrease in favor of the result and orientation of specific public policies (Allen and Birch, 2015: 407).

However, some paradoxical findings in these European countries make it difficult to clearly identify the citizen characteristics associated with support for each of these three models. In Finland, for example, Bengtsson and Mattila (2009) highlighted the fact that more than 40 percent of citizens favorable to the use of referendums supported, at the same time, two of the four components included in the *Stealth Democracy* index. These authors suggested that behind this paradox (support referendum and share some stealth attitudes)¹² there might be a desire for political change. However it does not mean that citizens had a clear opinion on the direction of this change and its practical implications for democracy (Bengtsson and Mattila, 2009: 1046).¹³

Other research, mostly in the United Kingdom, went further in interpreting the previous paradox, suggesting a connection between support for alternative models and populist attitudes. Paul Webb (2013) identified a positive association between support for referendums and stealth democracy. He distinguished between citizens simply dissatisfied with the functioning of democracy and citizens who supported stealth democracy.¹⁴ In doing so, he observed that while the group of *dissatisfied democrats* was prone to any type of participation (deliberation, referendum, electoral and non-institutional), the group of *stealth democrats* was not favorable to any of them, except

¹² Today we know that the paradox found by Bengtsson and Mattila (2009) in relation to the lack of congruence of the answers can be partially misleading if we look at the criticisms that the Stealth Democracy index has received later, mainly in relation to its internal consistency (Font et al., 2012; VanderMolen, 2017; Webb, 2013: 754). However, even being aware of the limitation of the aggregate use of the index, it is still worthy mentioning some of Bengtsson and Mattila's (2009) most important conclusions since most of them have been observed in other research.

¹³ Rapeli (2016) suggested that this could be partly solved by the use of questions in which the respondents were forced to choose between two types of models (experts vs. politicians). Other studies have opted to introduce both types of questions (Coffé and Michels, 2014) while others have criticized those questions aimed at forcing an answer (Neblo et al., 2010).

¹⁴ To identify the groups, they used both the Sunshine democracy index (Neblo et al., 2010) and the Stealth Democracy index (Hibbing and Theiss-Morse, 2012). After combining them, they found that there were indeed differentiated groups (with a higher prevalence of dissatisfaction than stealth). But the most important thing of this study is that behind these two groups there were also different preferences regarding the type of preferred participation (deliberation, referendum, electoral and, finally, non-institutional participation).

the use of referendums.¹⁵ Webb (2013) suggested that, at least in the United Kingdom, this could be due to the fact that a single populist component could be behind the support for both the Stealth model and the use of referendums. Other studies both in the United Kingdom (Stoker and Hay, 2017: 2) and in the Netherlands (Coffé and Michels, 2014: 8) came to similar conclusions when observing that support for the use of the referendum was positively associated with attitudes in favor of the stealth model of democracy.

Factors explaining process preferences

The literature mentioned above has offered multiple explanations for the reasons that lead people to prefer certain decision-making processes. This section discusses the main hypotheses and explanatory factors addressed on the following two chapters: ideology, education, voting and the perceived personal qualities of different political actors.

Ideology

First, Bengtsson and Mattila (2009) highlighted the differentiating role of ideology in understanding support for direct democracy and stealth democracy. When comparing support for both models they found that, with the exception of ideology, there was usually the same pattern behind the support for each of them (2009: 1042). In particular, they observed that identification with the left increased the likelihood of supporting the use of referendums, while a more right-wing positioning increased the likelihood of supporting the stealth model of democracy.¹⁶ The results obtained in

¹⁵ In this same line, Bengtsson and Christensen (2016) also analyzed the relationship between different conceptions of democracy (representative, participatory and technocratic) and different patterns of participation (electoral, institutional and non-institutional).

¹⁶ Recently Christensen and Schoultz (2018) have analyzed the relationship between ideology and preferences towards deliberation. In particular, they studied two axes of ideology: left-right and multicultural-national / conservative. In their study they observed that positioning both to the left and in the multicultural pole was

Spain confirmed the positive association between right wing ideology and support for stealth democracy (Font et al., 2012, 2015).¹⁷

Education

Second, Coffé and Michels (2014) have studied the relationship between educational level and support for each of the three decision-making models in more depth. Their research in the Netherlands showed how a lower educational level - associated in turn with low levels of internal political efficacy, interest in politics and satisfaction with the political system - helped explain support for both direct democracy and the stealth model (2014: 8). On the contrary, the level of education did not seem to be a decisive factor when explaining the support for the representative model. In Finland, studies also show a negative relationship between educational level and support for alternative models (Bengtsson and Mattila, 2009: 2043). A negative relationship between education and greater support for stealth democracy, with university students supporting this formula the least, has also been found in Spain (Font et al., 2012: 19). In the United Kingdom, Webb (2013) found that amongst disaffected citizens, the more educated yearned for greater participation, whilst less educated citizens supported stealth democracy (2013: 759).

In general, previous studies have indicated a negative relationship between educational level and support for stealth of democracy. Chapter 1 explains the theoretical and methodological issues to consider when studying the effect that ideology and edu-

positively associated with attitudes in favor of deliberation. However, they found that support for deliberation was stronger among those who are more on the left and at the same time express greater political awareness. The results obtained brought back a classic criticism in the studies of citizen participation: the idea of participatory bias (Navarro, 1999) and the lack of inclusion in the final composition of those who would be willing to engage in mechanisms of deliberation and citizen participation.

¹⁷ Some of the studies carried out in Spain have observed how the demand for greater citizen participation varies depending on the areas of public policy and the level of ideological polarization. Specifically, it was observed that the ideologically more extreme people, in terms of left and right, and those who have a more polarized opinion on certain issues (immigration and abortion) are more favorable towards increasing the role of citizens in the decision making process (Wojcieszak, 2014: 930).

cational level have on the preferences of citizens towards different models of decision making.

Vote for new and mainstream parties

Third, and related to ideology, some studies have examined the relationship between vote and process preferences. In Spain, for example, research analyzed where citizens placed the main parties in the participation-representation axis (Font et al., 2012).¹⁸ Recently, Lavezzolo and Ramiro (2017) have shown that attitudes in favor of (or against) stealth democracy help to understand voting for the two new Spanish parties, Ciudadanos and *Podemos*. In the United Kingdom, Jennings et al., (2016) have shown how negative views of politicians are more likely to affect mainstream parties, with new and challenger parties, particularly UKIP (United Kingdom Independence Party), being the main beneficiaries of citizen discontent.

The perceived qualities of policy-makers

Fourth, research in Spain by Del Río et al., (2016) observes how process preferences are related to the assessment by citizens of certain moral and technical qualities and attributes of politicians and other citizens. In United Kingdom, one of the most important factors in understanding political discontent among British citizens in the last decade has to do with the assessment that they make of some politicians' attributes, rather than with dissatisfaction with functioning of democracy. Specially damaging is the characterization of politicians as selfish actors at the service of powerful interests (Jennings et al., 2016).

¹⁸ Using an 11 point scale measuring decision making preferences (where 0 means absolute preference for decision making by politicians and 10 means absolute preference for decision making by citizens), supporters of the conservative "Partido Popular" (Popular Party) scored an average of 8; supporters of the social democratic "Partido Socialista Obrero Español" (Spanish Socialist Workers Party) 7.5 and supporters of the democratic socialist "Izquierda Unida" (United Left) averaged 6.6. The general citizenry averaged 4.4

Other research in the United Kingdom (Moss et al., 2016) adopted a historical and ethnographic perspective, observing that the assessment of technical and moral capacities had been crucial in the period from 1945-1950.¹⁹ Through the rereading of diverse narrative materials written in that period, Moss and his colleagues observed that many of the attitudes in that period were close to the concept of stealth democracy. In particular they highlighted how Brits in the first half of the twentieth century demanded representatives whose main attributes were independence, ability and intelligence. However, they pointed out two major differences with respect to the current period: first, in 1945-1950 the expression “expert” was not used, instead expressions such as “clever men”, “best brains”, “best men” or “best candidates”, among others, were popular. Second, citizens did not explicitly demand ‘experts’ from outside of politics but independent representatives. In short, during 1945-1950, Brits were more prone to see politicians as “experts”, whereas at present they find it difficult to think of politicians in this way (Moss et al., 2016: 15). According to the authors, this may be due to three factors: the professionalization of society in general; the development of exclusively political trajectories that means that the representatives have not developed previously successful careers and, thirdly, developments in political communication where long debates have been replaced by electoral campaigns.

The next two chapters address the main debates discussed in this introduction. Chapter 1 begins with a European-level vision focusing on ideology and education as the main explanatory factors to analyze citizens’ preferences regarding different variations within the stealth model (experts *versus* business people) but also, within the participatory model (referendums *versus* dynamic responsiveness). Chapter 2 analyzes

¹⁹That period has been marked as a golden age due to the high levels of participation and satisfaction with the political system. However, other studies have suggest that this was a period during which individualism, cynicism and negative views of political parties were prevailing.

citizens' preferences towards the three models (representation, participation and stealth), focusing on the Spanish case and comparing two recent moments, 2011 and 2015, which reflect the changes produced in the political party system in Spain. In this second chapter two explanatory factors are added to the analysis: those of voting and the perceived qualities of the main actors involved in decision-making processes (politicians, experts and citizens).

Chapter I

The Devil is in the detail:

what do citizens mean when they support stealth or participatory democracy?*

Which type of political decision making processes do citizens prefer? As mentioned above in the introduction, most recent research has pointed towards the existence of three main perceived models: representation, participation and stealth democracy. The first of these models mostly reflects the institutional arrangements prevalent in liberal democracies. As such, we have considerably richer information about citizen preferences regarding its processes and features as well as the main values and institutions that citizens have in mind when they evaluate it.²⁰ On the other hand, while decision making processes associated with participatory and stealth democracy have gained ground in recent decades they continue to be less familiar to most citizens. As a result, asking ‘what do citizens specifically mean when they show support for these processes?’ is an important question, which has started to emerge in the empirical literature (Allen and Birch, 2015; Webb, 2013).

The goal of this chapter is twofold. First, it aims to discuss the existing nuances in process preferences for participatory and stealth democracy. In both cases, we show that a part of the citizens that support these different general models of democracy are only enthusiastic about some specific variations within them. Second, this study

* The content of this chapter has been previously published in *Politics*. See Fernández-Martínez, J. L., & Font Fábregas, J. (2018). The devil is in the detail: What do citizens mean when they support stealth or participatory democracy?. *Politics*, 0263395717741799.

²⁰ See Bengtsson & Wass (2011) and Carman (2006).

seeks to shed some light on the question of why this happens. With this goal in mind we focus mainly on the role that the variables of left-right ideology and education (shown as crucial by previous research) play in shaping these different process preferences.

To address the diversity on the participatory side, the analysis relies on the 2012 European Social Survey (ESS), which included a battery of questions on understandings and evaluations of democracy. In order to analyse the distinctions within the stealth model, we are the first to make use of the evidence from four Western European countries (Finland, the Netherlands, Spain and the United Kingdom) with available national data on this issue. Our cross-national analysis shows that supporters of these two models are internally diverse. Both participatory and stealth models include exclusive groups of supporters of different variants within each one. We analyse the role played by our two central explanatory variables to understand these different preferences. Findings show that the explanatory power of these variables is greater for understanding the internal distinction in the stealth model than it is for the participatory one.

The structure of this chapter is as follows. First, we develop our theoretical arguments. Second, we present the data showing that different groups of people support, and that preferences also vary internally within, each model. Third, once these groups have been described, we begin to explain their existence by developing hypotheses on why ideology and education matter. We then proceed to explain our findings on the participatory and stealth models. The concluding section discusses the most important findings and their implications.

1.1. Nuances in political processes preferences

There is a broad agreement – in the existing research on how citizens want politi-

cal decisions to be made – around the idea that most of the public distinguishes between three main models: representation, participation, and stealth democracy. The main distinction between the first two lies on how often the voice of citizens should be heard. The representative model provides less continuous opportunities for citizens to influence policy making than the participatory model²¹ which provides more. On the other hand, Hibbing and Theiss-Morse (2002: 194) argue that what citizens really want is for ‘decisions to be made efficiently, objectively and without commotion and disagreement’. This involves a decision-making process where technical criteria related to efficiency and objectivity are more important than value preferences – the model they call ‘*Stealth Democracy*’. The specific institutional characteristics of each of these models is not entirely clear, but the stealth model is based on a business-like style of decision making as well as the greater use of experts, with less time afforded to political debate.

The empirical literature has shown through different analytical strategies that the three models are perceived as distinctive by different national publics (Coffé and Michels, 2014; Webb, 2013). As in many other issues, these attitudes are not free from contradictions and ambivalence (Bengtsson, 2012; Stoker and Hay, 2012). For example, Font et al., (2015) have shown that representation and participation show the most clear cut opposition, whereas supporters of the stealth model show small positive correlations with the other two since they may share relevant attitudes (opposition to enlarged citizen involvement in one case; dissatisfaction with existing institutions in the other case).

The internal diversity of the preferences for each of these models has been less thoroughly analysed, particularly for those processes that are not prevailing in liberal de-

²¹ Participatory democracy is a broad concept that includes many potential forms of participation, developed from the top-down and from the bottom-up. In this text, we follow the pattern of previous research about process preferences which mostly focuses on how citizen voices are incorporated into policy-making.

mocracies. In other words, is any kind of participatory arrangement perceived as desirable for its supporters? Is any kind of stealth government equally desirable for those who wish to move in this direction? Previous research has shown that a certain degree of diversity exists (Del Río et al., 2016), but this issue has not been fully explored in comparative perspective.

On the participatory side, the most common theoretical distinction has been between participatory and deliberative proposals, which present significant differences in their most important values as well as in their institutional designs. Empirical testing of this distinction among public opinion has been scarce and shows conflicting findings. Webb (2013) finds that the British public have different preferences regarding deliberative and direct democratic models, whereas Font et al., (2015) find no significant differences when comparing referendum²² and assembly based models in Spain. In fact, it should be no surprise that large parts of the public fail to make clear distinctions: deliberative institutions are not well known by most citizens (Smith, 2009).

Our proposal here is to consider ‘dynamic responsiveness’ as a specific form of participatory arrangement. Responsiveness is a democratic quality that can be present in representative, participatory or stealth models. However, the idea of dynamic responsiveness entails politicians actively following public opinion and, as a result, changing policies and actions in accommodation of citizen preferences. Thus, we make the same distinction with responsiveness that has been made between descriptive and dynamic representation (Arnold and Franklin, 2012; Riera and Franklin, 2016). Dynamic responsiveness incorporates an idea of changing policies that is not necessarily present in other ideas of responsiveness. From that point of view, dynamic responsiveness may

²² Throughout this chapter, we use the terms direct democracy and referendum as equivalents. However, the latter is properly understood as one of the possible – and most usual – institutional manifestations of direct democracy.

not be a classical participatory solution, but has considerable common ground with participatory models. As a result, our approach will be to explore similarities and differences between support for what is probably the most well know participatory institution, referenda, with the general idea of dynamic responsiveness.

However, the difference between both approaches is large enough to expect differences on who is attracted to them. For example, responsiveness is a general value that may be attractive precisely because of its abstraction. On the other hand, the referendum is a specific institution whose advantages and problems may have influenced public opinion in positive or negative fashion. Another argument highlighting the differences between both ideas is based on how often governments must follow citizen preferences. In almost any country (with the possible exception of Switzerland) an increased used of referenda would still mean that governments remain authorized to formulate most policies, leaving referenda as instruments to make exceptional decisions. On the other hand, dynamic responsiveness would entail a more constant following of public preferences. In sum, there may be different reasons for some citizens to strongly support only one of these two participatory variants.

Hence, the first step in our argument will be to show that there are distinctive groups of exclusive supporters for direct democracy and dynamic responsiveness: while some citizens consider both (or none) as very important democratic features, there are citizens that support exclusively just one of these two different options.

The stealth side of the preferences literature also has its own nuances, but limited research has focused on them (VanderMolen, 2017). For instance, the differences between the idea that democracy should run as a business following market principles (Gangl, 2007) or that it should rely on technical and expert knowledge and a traditional public service ethos (Rapeli, 2016). This distinction is partly the consequence of two of

the questions originally used by Hibbing and Theiss-Morse to measure support for their idea, but these two sides of the stealth idea have been maintained in most European research.

However, research has already suggested that these two types of decision-makers could have less in common than that which is assumed in the Stealth model (Font et al., 2015: 169). In fact, recent research has more or less explicitly considered this critique by analyzing only preferences for expert government (Bertsou and Pastorella, 2015; Rapeli, 2016). However, most of the mainstream research in the field has argued that a stealth model exists (Bengtsson and Mattila, 2009; Hibbing and Theiss-Morse, 2002; Webb, 2013). It is therefore highly relevant to establish whether the distinction between business and expert variants exists in public opinion.

This is especially important given the considerable influence of these variants in political reality, which is evident in three respects. First, since the second half of the 20th century there has been a proliferation of overtly technocratic cabinets in Europe (Brunclík, 2015; McDonnell and Valbruzzi, 2014) that could approximate the idea of expert rule. Second, extremely influential 'independent' institutions, based on the idea of objective technical expertise, from central banks, to all kind of national or European Union level institutions, have recently flourished (Lequesne and Rivaud, 2003) representing a second potential illustration of this idea. Third, political candidates reflecting the business variant of the model have also achieved considerable ground, including Ross Perot and Donald Trump in the United States, Silvio Berlusconi in Italy, as well as several other candidates for executive offices throughout Europe. Thus, even if the presence of real representations of the stealth model may be more prevailing in some countries than in others, real models for both of them are considerably present and widespread.

As in the participatory model, there are reasons to expect different public attitu-

des towards these two types of stealth democracy. Beyond a critical attitude to how representative democracy works and a desire not to be directly involved in policy-making, we still know little about the specifics regarding what moves people to support this model. However, there seems to be a critical distinction between these two solutions of the stealth model: while the expert-based variant seems to focus on quite specialized knowledge leading to complex solutions, many of the business-based proposals would adopt more simplistic language and processes, not necessarily based in neutral or detailed policy proposals (Gangl, 2007). In consequence, our next section will show that distinct groups of supporters exist in both the participatory and the stealth model.

Our central argument is that supporters of a given democratic model do not necessarily support all the possible formats this model may adopt. Thus, we have differentiated between two formats in each model and want to identify ‘exclusive supporters’, that is to say those citizens that consider one democratic characteristic as critically important, but do not have a similar attitude for the second one.

1.2.Data and methods

Regarding attitudes on participation, we use the 2012 European Social Survey questions on referenda and responsiveness which have been used in previous research (Ferrin and Kriesi, 2016; Riera and Franklin, 2016). Answers to these questions suffer from a clear positive bias, with a generalized selection of the highest values, showing agreement (Collingwood, 2012: 572; Ross et al., 1977). Both questions are framed as the degree of centrality that respondents assign to these characteristics in understanding democracy.²³ The positive bias is clearly observed: 46.1% of the respondents choose 9 or 10 for responsiveness and 53.2% for referenda (Figure 2). Thus,

²³ See appendix (A1) for more details about both dependent and independent variables.

to capture those citizens that express strong preferences for these features and distinguish them from those with less sympathetic views we divided the sample in three main categories for support for referenda and responsiveness: *no priority* includes values from 0 to 5; *very important*, values 9 and 10; the intermediate values (6 to 8) are excluded from the analysis to make the contrast between supporters and non-supporters more visible.^{24,25}

From the combination of these two variables we obtain the following four exclusive categories: I) *supporter of participatory democracy*, empirically defined as a person who considers both referenda and responsiveness to be very important for democracy; II) *exclusive supporter of referenda*; defined as a person who considers only the practice of referenda to be very important for democracy; III) *exclusive supporter of responsiveness*, uses the same logic that in the former group but in favour of responsiveness, and IV) *non supporter of participatory democracy*, defined as a person who gives no priority neither to referenda nor responsiveness.

Results show that distinctive groups of supporters emerge, with some citizens considering that both are crucial characteristics, but many others viewing only one of them as such (Figure 2). An overall view of the ESS population shows the existence of these two different groups of exclusive supporters, which are relatively similar in size. About a third of the ESS population (37.7%) supports either responsiveness or referenda exclusively. In the next section, we develop an explanatory analysis in order to further understand the distinctiveness of these exclusive participatory publics.

²⁴ Those that answered values from 6 to 8, or do not know, in both variables were excluded. The analysis has been replicated including the intermediate category as 'non-supporters of participatory democracy' and findings did not show significant statistical changes.

²⁵ Gherghina and Geissel (2017) follow a similar logic, identifying three groups of exclusive supporters of representative, participatory and expert democracy and a fourth group with mixed preferences that is excluded from analysis, like moderates in this paper.

Figure 2. Participatory democracy variable. Source: Own elaboration. ESS 2012 data.

		Support of referendum													Total n %	
		DK/DA	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Support of responsiveness	DK/DA	1,7% (n 934)											3361	6,1		
	0											2264	4,1			
	1	Non supporters of participatory democracy 6,3% (n 3435)										4371	8,0			
	2											1932	3,5			
	3											421	0,8			
	4											115	0,2			
	5											6729	12,3			
	6	Moderate (not included) 23,5% (n 12849)										440	0,8			
	7											2164	4,0			
	8											7642	14,0			
	9	Supporters of responsiveness 15,3% (n 8389)										Supporters of participatory demo. 30,8% (n 16845)		14610	26,7	
10	10624											19,4				
Total n	2163	410	224	436	732	1038	3125	3117	5300	9062	7905	21161	54673	100		
%	4,0	0,7	0,4	0,8	1,3	1,9	5,7	5,7	9,7	16,6	14,5	38,7	100			

Regarding the stealth model of democracy, we focus on those countries where attempts to replicate parts of the *Stealth Democracy* questionnaire have been carried out (Finland, Spain, The Netherlands and United Kingdom). Our analysis does not seek cross-country comparison but instead to test these nuances in different contexts, since almost all previous research had focused on a single country (Schoultz, 2015: 9). These four surveys, all conducted in 2011, represent the adult population of these countries and share a few common questions regarding process preferences as well as similar explanatory variables that allow comparisons between them.²⁶

On the stealth side, the only idea which has a widespread acceptance is expert democracy in Spain (almost three out of every four citizens). Support is also considera-

²⁶ Similarities are larger between the Finnish (Borg and Grönlund, 2011) and Spanish questionnaires, and between the Dutch and the UK (Webb, 2012) ones.

ble (close to half of the population) for expert democracy in the Netherlands and for business democracy in the United Kingdom. The variant receiving the least support is that of business democracy in Finland (less than a quarter of the population) (Table 1).

Table 1. Strong support for experts and businessmen, by country. (Source: Own elaboration. National surveys).

<i>(Strongly agree or agree)</i>	Finland	Netherlands	Spain	UK
Support for businessmen	13.6	34.9	44.0	47.4
Support for experts	28.5	48.4	72.0	40.0

Our stealth democracy variable is constructed in similar fashion to that for *participatory democracy*. Thus, we combine the two variables included in the original *Stealth Democracy Index* (Hibbing and Theiss-Morse, 2002) in order to identify mutually exclusive groups of supporters.²⁷ The Stealth Democracy variable has four categories in each of the four countries: I) *supporter of stealth democracy* (those who have answered ‘strongly agree’/ ‘agree’ to both business people and non-elected experts); II) *exclusive supporter of business people* (‘strongly agree’/‘agree’ only with business item); III) *exclusive supporter of experts* (‘strongly agree’/‘agree’ only with experts item), and IV) *non supporter of stealth democracy* (those who strongly disagree / disagree to both questions).

When comparing the four exclusive groups of the stealth democracy variable (Table 2), we find that in three of these four countries there are almost as many citizens express support for expert or business variants exclusively as those that express support or opposition to stealth democracy. Finland is the only exception, where those

²⁷ The distribution of answers to these two questions is radically different from the previous ones due to the type of response categories (agree/disagree). The crucial distinction here is not considering a given characteristic as a central democratic priority, but whether one agrees or not with giving these two types of actors a special role in government.

who are critical with both variants of the stealth model constitute a huge majority. Indeed, previous research has highlighted an important and continued decrease of support for the use of expert rule among Finns since 1995 (Bengtsson and Mattila, 2009: 1040).

Where do the preferences of these four subgroups of citizens come from? To further confirm the existence of these groups of supporters we develop an explanatory analysis focusing mostly on the role played by the variables of ideology and education. We have focused on these because they play an important role in any explanation of preferences for democratic processes, both theoretically and empirically. Whereas previous research has argued and shown that both variables are important in shaping preferences for one model over another, we explore here whether this is also the case with their role explaining exclusive support for one of the variants in each model.

Table 2. Exclusive supporters of expert and/or business people democracy, by country. (Source: Own elaboration. National surveys).

	Finland	Netherlands	Spain	UK
Supporters of stealth democracy	9.2	19.8	34.2	21.3
Supporters of business democracy	4.9	17.4	8.5	29.9
Supporters of expert democracy	19.7	29.5	38.3	15.7
Non supporters of stealth democracy	66.1	33.3	19.1	33.1

Ideology

Hibbing and Theiss-Morse (2002: 50) were reluctant to establish a link between process preferences and ideology. Gangl (2007: 663) also states that ‘political mobilization of the notion that the government should work more like a business is not limited to the political right’. However, on the participatory side, this alignment is much more likely to exist since participatory ideas became more influential on important parts of

the left since the late sixties (Kitschelt, 1988). This move became even more widespread after the disappearance of the Eastern bloc and the central incorporation of postmaterialist demands, including participation, by left-libertarian parties. This ideological relationship has also existed among participatory policies, originally developed quite more enthusiastically by left governments but later assumed and implemented by all political parties (Baiocchi and Ganuza, 2016)

Most of the European empirical literature building on the subject concludes that ideology plays an important role in shaping citizen preferences for political decision-making processes. For example, right wing ideology amongst Spaniards and Finns shows a significant positive effect upon support for stealth democracy (Bengtsson and Mattila, 2009; Del Río et al., 2016) suggesting that, at least in Europe, ideology is the main factor explaining support for stealth or participatory models as alternatives to existing representative democracy. It is notable that ideology also explains preferences regarding similar issues like intra-party democracy (Close et al., 2017).

Does the relevance of ideology apply to our distinctions between dynamic responsiveness and referenda for participatory democracy as well as the business and expert-led variants of stealth democracy? To the best of our knowledge, there are no studies on the reasons why some prefer referenda over responsive government, or business-led over expert-led government, and vice-versa. However, the overall idea that citizen opinion should be reflected more closely in the policy process (common to both direct democracy and dynamic responsiveness) fits easily with at least part of the left participatory tradition. Therefore, we do not expect to find a relationship between ideology and the distinction between the two groups of exclusive supporters.

A pro-business orientation has often been a straightforward way to define right wing positions. Some of the populist right wing candidates mentioned above have tried

to overcome left-right divisions and present themselves as broad representatives of the ‘common people’ or ‘normal Americans’ (Frank, 2000). Nevertheless, although some of them have run through independent platforms (e.g., Perot), they have mostly been affiliated with right-wing parties and platforms (e.g., Trump or Berlusconi). On the other hand, research about preferences for expert government has found no conclusive results. For example, Finland shows no significant effect for ideology (Rapeli, 2016), and Spain shows an association with right-wing ideology (Del Río et al., 2016). As a result, we can expect left wing citizens to prefer participatory to stealth-based models, but also prefer expert based than business-based ones. Left wing citizens may not necessarily be passionate about experts, but would surely be more antagonistic towards business style solutions (see table 3).

Hypothesis 1. Ideology is related to preferences for one of the large democratic models. Left citizens are more likely to prefer the participatory model and to oppose the stealth model.

Hypothesis 2. Ideology is important to understand the difference between expert (supported by more left-leaning citizens) and business oriented supporters (supported by right-leaning citizens). Ideology makes no difference between supporters of responsiveness and direct democracy.

Education

Education is a central explanation of many political attitudes. This is even more so when preferences are not central to political debate (as in the case of ideology), or when they have been based on and transmitted through traditional identities. Understanding citizen preferences for one model over another requires a more sophisticated analysis. However, while taking this into account, existing research has considered how educational levels are reflected in process preferences. On one hand, cognitive mobili-

zation approaches contend that people with more individual skills (including education) will be more supportive of larger direct involvement of citizens in political life (Dalton, 2007) and, as a result, will be less supportive of the stealth model where citizens play a diminished role (Hibbing and Theiss-Morse, 2002). On the other hand, education matters in terms of shaping the preferences for individual involvement as well as for shaping preferences for the involvement of other citizens. People who are not confident in the abilities of other citizens will prefer to give more voice to experts, whereas citizens who are more confident will be willing to provide other citizens an enlarged political role (Del Río et al., 2016).

Recent empirical results show greater support for direct democratic practices (Anderson and Goodyear-Grant, 2010) and for stealth democracy among the least educated, and for representative democracy among more educated citizens (Coffé and Michels, 2014). According to this research, the role that education plays in explaining these preferences is only partial, since an important part of the difference is explained by trust, satisfaction, and efficacy.

Research comparing direct democracy and responsiveness does not exist. Moreover the arguments developed above showing the similarities and differences between both groups of supporters do not provide a strong basis to expect relevant educational differences. Empirical evidence is also scarce and not directly comparable on the stealth side. However, whereas the support of citizens with a low education for the general stealth model has been established, research in Finland has found there is no significant relationship between education and attitudes favouring expert government (Rapeli, 2016). Indeed, on theoretical grounds, it is reasonable to expect that highly educated people will be more confident in the abilities of experts, because they share similar skills acquired through education, and therefore be more sympathetic towards their enlarged role. As a result, regarding our dependent variables we expect (table 3):

Hypothesis 3: Highly educated people will tend to be less supportive for alternative democratic models, both participatory and stealth ones.

Hypothesis 4. Education will be related to preferences for exclusive supporters of stealth variants. More educated people will prefer experts in government to business style policy making. Education will have no effect upon the preferences of exclusive supporters on the participatory side.

Table 3. Hypotheses

			Participatory Democracy		Stealth Democracy	
			<i>Direct Democracy</i>	<i>Dynamic Responsiveness</i>	<i>Experts</i>	<i>Business</i>
Ideology	H1	Left ideology		+		-
	H2	Left ideology		(no effect)	+	-
Education	H3	High education		-		-
	H4	High education		(no effect)	+	-

What are the main factors explaining preferences for stealth democracy, participatory democracy and their respective variants? In response to this question, we analyse a diverse set of Western European countries. We concentrate on Western Europe to guarantee a certain degree of cultural and political homogeneity, excluding the Eastern European countries that have a quite different pattern of incorporation of direct democratic practices in their legal frameworks, and attitudes towards expertise which have been shown to be quite distinctive (Brunclík, 2015).

On the participatory side information for 15 countries is available to us. Figure 3 shows the distribution of the dependent variable for participation in each of them. Although we focus mainly on four countries (Finland, the Netherlands, Spain, and the United Kingdom), our analysis is replicated in the 15 countries to be reassured that the patterns found are not highly country specific. On the stealth side, data are only available for these four countries, and thus our analysis focusses on these (see table 2)

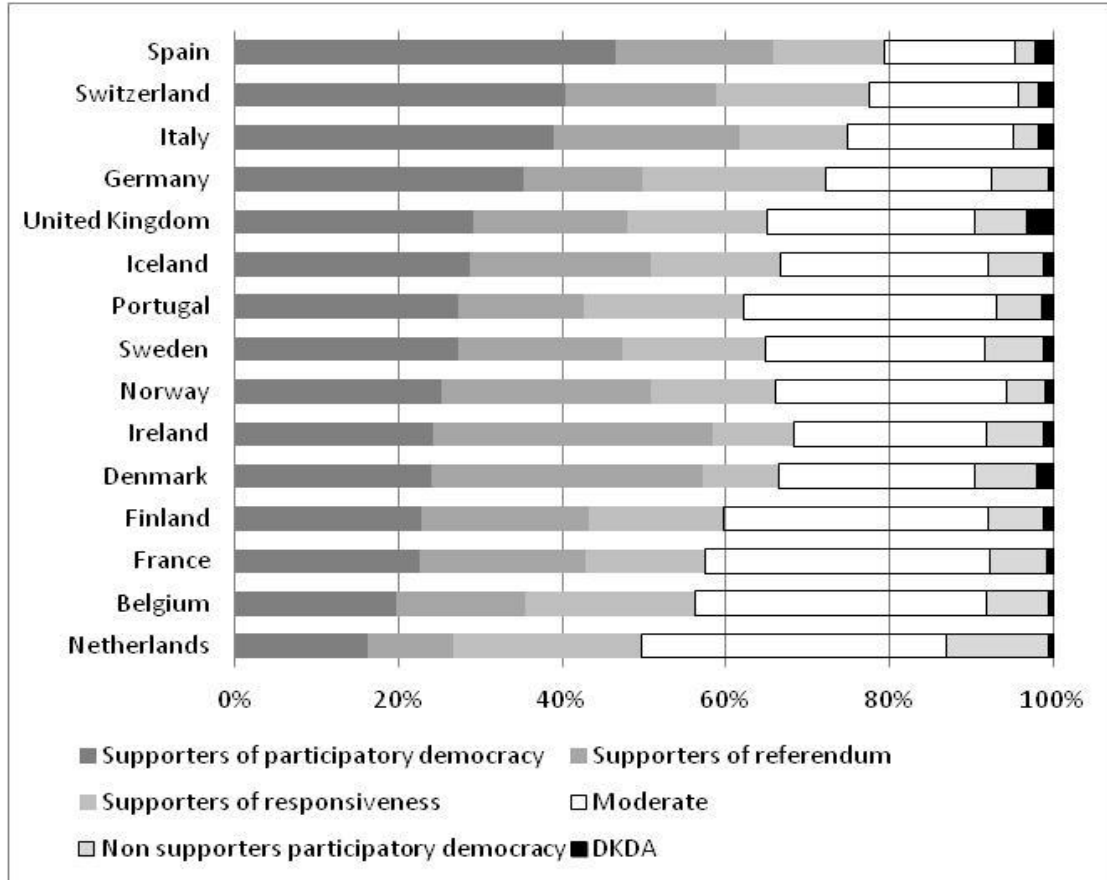
The four countries which we focus more closely upon provide a good representation of the diverse support for the participatory model (the one for which we have data from a larger set of countries). On one side, the Netherlands represents the lowest support for referenda and for the participatory model in general. Spain shows exactly the opposite pattern – the largest support in Western Europe. Finland and the United Kingdom are two intermediate cases. The analysis of the first research question includes all 15 countries but is more exhaustively discussed for these four countries.

To test our hypotheses and answer our research questions, we are constrained by our use of five different datasets. Thus, in order to maximize comparability, we selected independent variables on two criteria: questions that (1) have been mentioned in previous research as relevant explanations of these attitudes and (2) are present in the ESS and in at least three of the four national datasets.

In addition to the role played by our central variables (*ideology* -measured through a self-placement left–right scale- and *education*) previous research has analysed the role of three main hypotheses: *democracy satisfaction* (Klingemann, 2014), *cognitive mobilization hypothesis*, (Dalton, 2007), and *generational changes* (Ferrin and Kriesi, 2016). In this article, we test whether ideology and education have a relevant role, even when variables related to these three hypotheses are included. We also included gender, evaluation of the country’s financial situation, party identification, and

political trust as additional control variables. All variables were standardized in a 0–1 scale.

Figure 3. Exclusive supporters of referendum and/or dynamic responsiveness, by country.



The same independent variables for both participatory and stealth democracy were used to perform a parallel analysis. In order to verify our hypotheses, we employed two multinomial logistic regressions, where one of the exclusive groups of supporters in each model (supporters of referenda and supporters of business people) is the reference category, so that coefficients for the other group of exclusive supporters can be directly comparable.

1.3. Results

1.3.1. Participatory democracy: direct democracy *versus* dynamic responsiveness

Figure 4 shows the effect of the main variables in the 15 countries.²⁸ In most Western European countries, ideology is clearly not an important variable to understand the configuration of the two subgroups of exclusive supporters in the participatory model, confirming hypothesis 2 (only five countries have significant results, but in different directions). The same happens with the effect of education on exclusive supporters of responsiveness and of referenda (hypothesis 4). Education is more relevant to explain lack of support for the participatory model in general: in 9 European countries more educated citizens show less enthusiasm for participatory democracy. It is interesting to note in any case that this relationship is reversed in those countries with more experience in direct democracy: Ireland (significant relationship) and Switzerland (non-significant relationship).

It is also important to note that among strong supporters of participatory democracy this relationship disappears, showing clearly that there is no lineal effect between education and support for participatory democracy. Support for hypothesis 1 is also not overwhelming: Spain and Ireland show a very clear relationship between ideology and support for direct democracy (more support among leftist people), and the relationship also exists in some countries (e.g. Finland). While the central tendency among the 15 countries shows that people to the left are more supportive of participatory democracy, this relationship is not significant.

²⁸ Full models for the four main countries are available in appendix (A2 and A3). Full results for the remaining 11 countries are available from authors.

Figure 4. The effect of ideology and education in Western Europe.

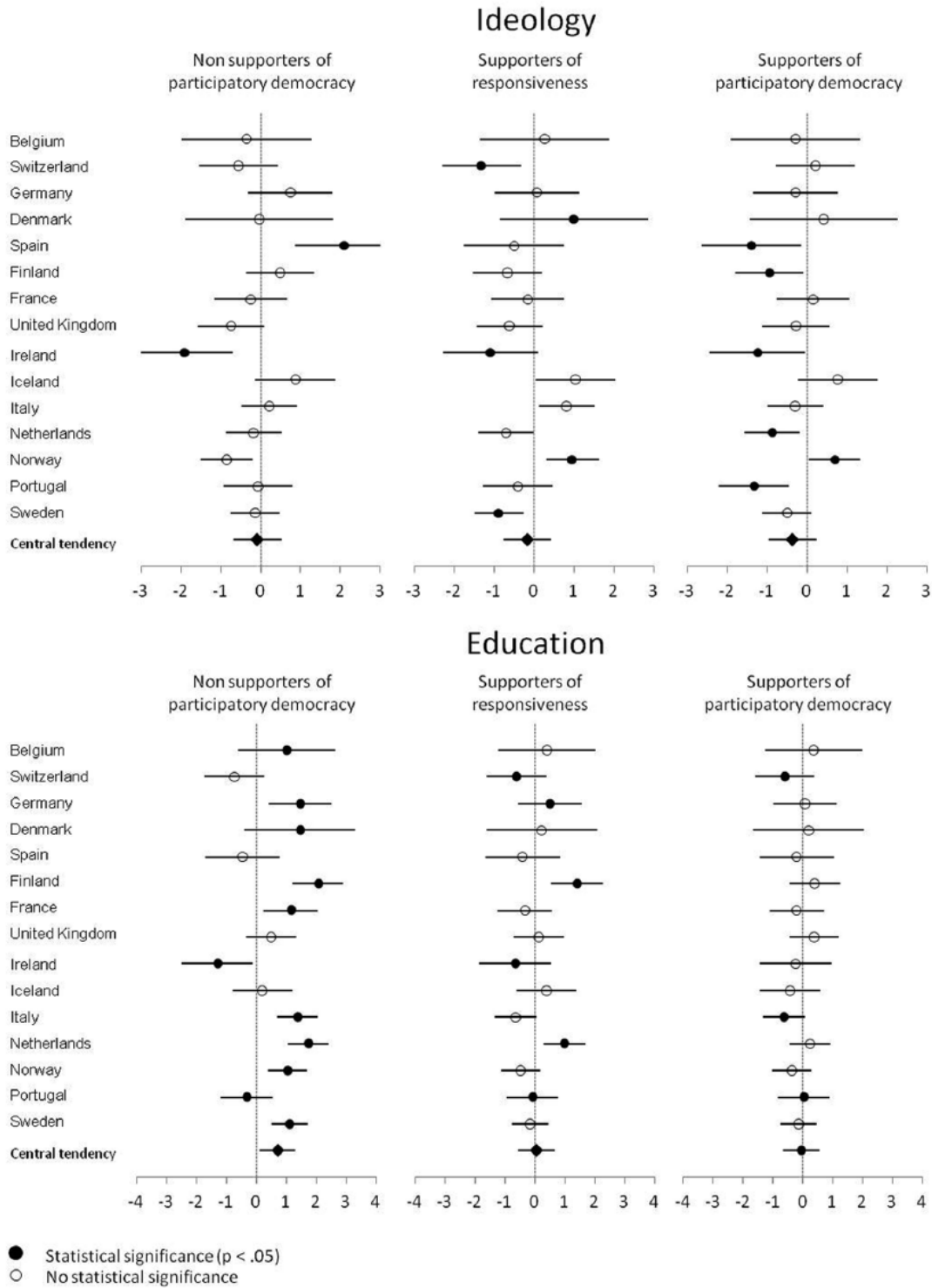


Figure 5. Effects displays of the interaction between ideology/education and participatory democracy.

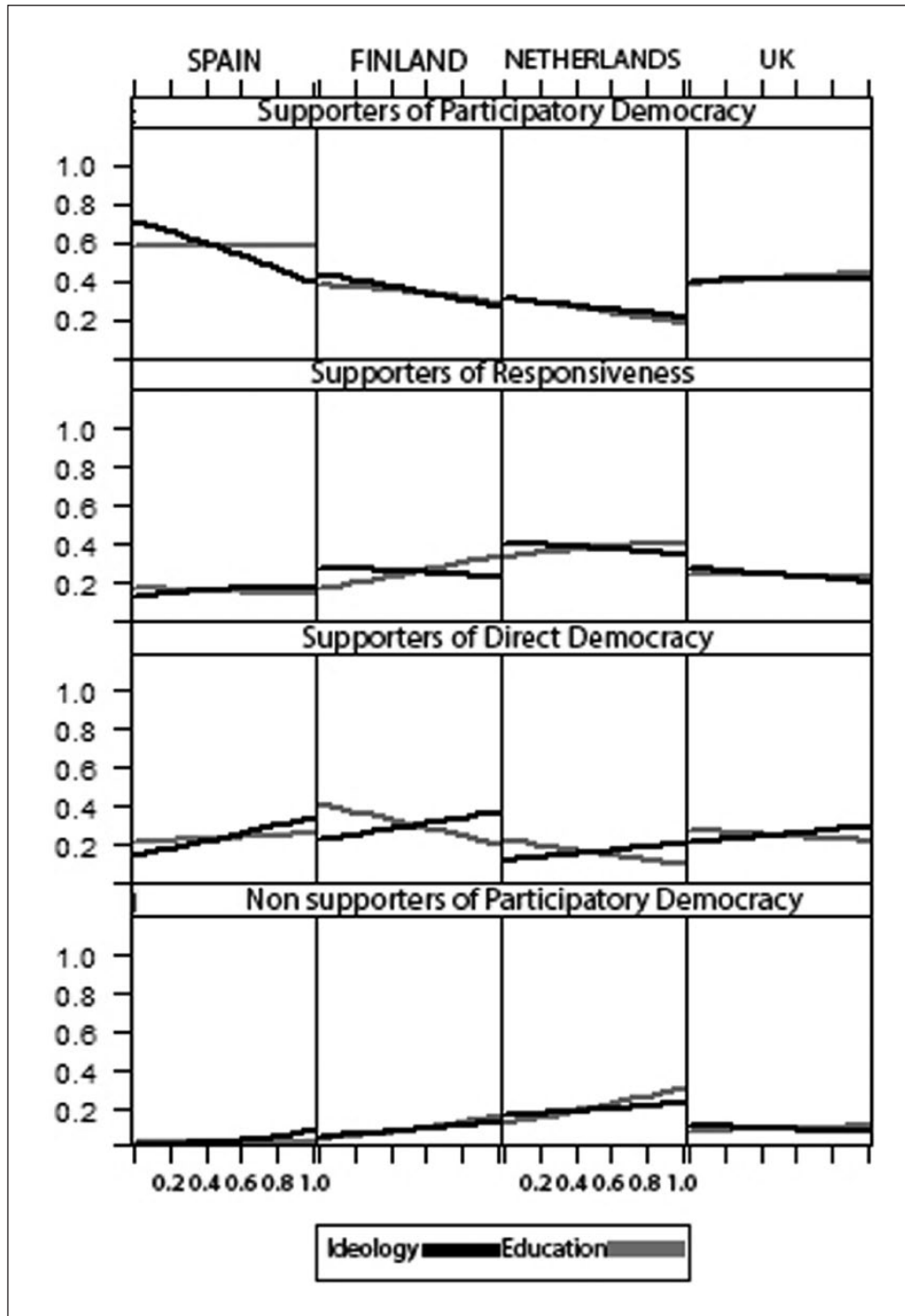


Figure 6. Effects displays of the interaction between ideology/education and stealth democracy.

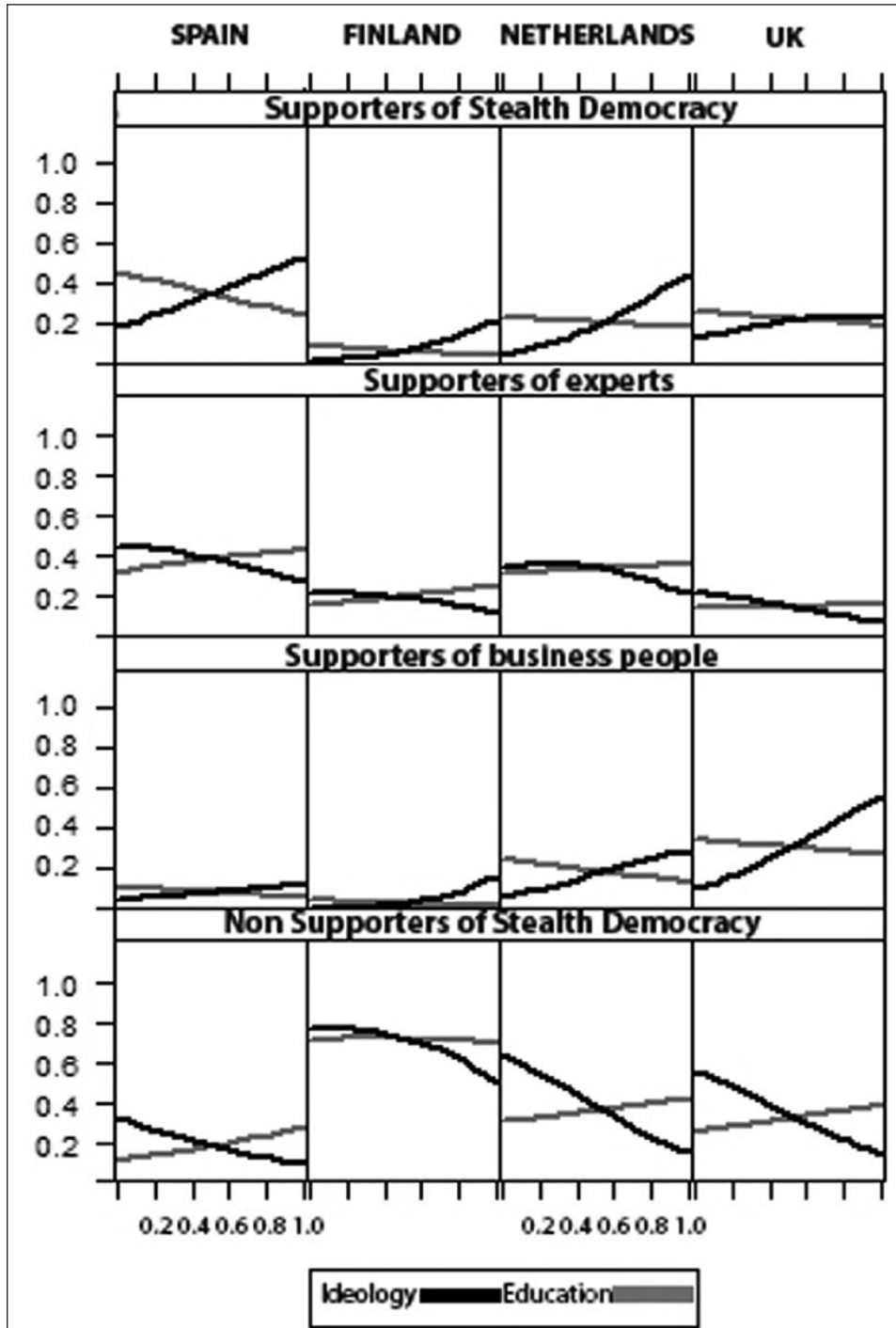


Table 4. The effect of ideology and education on the exclusive supporters of responsiveness.

	Finland		Netherlands		Spain		United Kingdom	
	Ideology	Education	Ideology	Education	Ideology	Education	Ideology	Education
Supporters of responsiveness	-.669	1.399***	-.704	.987***	-.497	-.414	-.616	.130
Supporters of participatory democracy	-.961**	.395	-.892*	.236	-1.404***	-.211	-.283	.372
Non supporters of participatory democracy	.495	2.063***	-.180	1.732***	2.105**	-.469	-.734	.494

***p<.001, **p<.01, *p<.05.

Table 5. The effect of ideology and education on the exclusive supporters of experts.

	Finland		Netherlands		Spain		United Kingdom	
	Ideology	Education	Ideology	Education	Ideology	Education	Ideology	Education
Supporters of experts	-4.32***	1.43*	-1.94** *	.74**	-1.42**	.94**	-2.83***	.29
Supporters of Stealth Democracy	-.96	.05	.70	.34	.14	.03	-1.11*	-.06
Non supporters of Stealth Democracy	-4.14***	.90	-3.02** *	.93***	-2.29** *	1.63***	-3.11***	.65 (.)

***p<.001, **p<.01, *p<.05.

Figure 5 graphically represents these effects in our four central countries, following Fox and Anderson's (2006) methodological proposal to represent the effects of multinomial logit regression. Both in Finland and the Netherlands education seems to shed light upon the distinctiveness of the exclusive support for referendum. Also, left ideology is clearly a relevant variable to understand who considers both responsiveness and direct democracy as desirable in Finland, the Netherlands, and – above all –

in Spain. Table 4 confirms these two patterns.

The most significant result regarding control variables is related to age: in 9 of the 15 countries, youth implies a greater support of the broad participatory model. Higher political interest is also related to exclusive support for responsiveness (significant in 8 countries). *Satisfaction with democracy*, shows no clear pattern, while low *political trust* is a significant explainer of support for participatory democracy in a few countries.

1.3.2. Stealth Democracy: experts *versus* business people

We focus here on the four countries where available evidence exists. On the stealth democracy side, ideology plays a more important role in distinguishing the two groups of exclusive supporters (table 5): across the four countries those preferring expert government are significantly more to the left than those supporting business-led government (hypothesis 2). On the other hand, education sheds some light on the distinctiveness of the exclusive supporters of both business people and experts: with the exception of the United Kingdom, more educated people are more likely to support expert-based decision making over business-based models (hypothesis 4). Therefore, ideology and education seem to play a clear role in explaining the distinctiveness of all groups of exclusive supporters. Moreover, ideology and education both matter to understand support for the two stealth options (hypothesis 1 and 3). Figure 6, (row 3) shows in more detail the clear association in the exclusive preference for business styles and right wing ideology, which is remarkably high precisely in the country where the business model is more popular: the United Kingdom. As expected, this pattern appears also for the group that dislikes both experts and business leaders as decision-makers (Figure 5, row 4) especially those on the left. Alternative explanations are generally not significant. Only *Political trust* and *political interest* reach significance in two cases each.

1.4. Discussion

What do citizens mean when they say they want more participatory or stealth democracy? We have examined two parallel nuances among European citizens that support each of these models. On the participatory side, citizens' considering that dynamic responsiveness is a high democratic priority are not always the same than those who wish to have further use of referenda. Both ideas are attractive to many who wish to give more voice to citizens, but a significant part of those expressing support for participatory models only strongly support one of these variants. These differentiated 'participatory publics' exist in each of the countries analysed, representing about a third of the population overall.

This result confirms Webb's (2013) suggestion that not all the participatory public supports the exact same variants. However, the distinction established does not really differentiate between two specific institutional settings, but between one more abstract solution (dynamic responsiveness) and one detailed instrument, referenda. This may be part of the reason why our central explanatory variables fail to explain this choice: support for dynamic responsiveness and to referenda are different but considering one of them more important than the other cannot be explained with the traditional conceptual framework used to understand process preferences. Previous research has identified some ambiguities and apparent contradictions in citizens' demands and expectations in this area (Bengtsson, 2012; Stoker and Hay, 2012). These traditional public opinion contradictions are even more likely to appear when citizens build attitudes regarding political institutions around which they have had more limited experience, as in the case for participatory institutions.²⁹

²⁹ Our results show some evidence pointing in this direction: countries with more direct democratic experience (Switzerland, Ireland) show better explanatory models for these attitudes which may indicate a more consistent set of attitudes.

On the stealth side, our results support the choice made by some scholars to study attitudes towards technocratic or business led governments independently (Gangl, 2007; Rapeli, 2016). Again, those that favour all stealth solutions exist and are a relevant part of the public, but those that only support one of these solutions are a quite large sector of the population. Hibbing and Theiss-Morse's (2002) proposal combines ideas that do not necessarily fit well with the ideals of many of their assumed European supporters. As many Italians would have guessed, the strongest fans of Silvio Berlusconi (business-leader) and those of Mario Monti (expert) have different preferences. Contrary to our hypothesis, as well as to previous research, ideology is not a crucial variable in all countries to understand who the supporters of participatory democracy are (hypothesis 1). Even more clearly, ideology does not contribute to understanding whether they prefer dynamic responsiveness over direct democracy in most Western European countries (hypothesis 2). On the other hand, it is quite important to explain the nuances in the stealth model: supporters of expert solutions may be more ideologically moderate than those preferring participatory models, but they are clearly to the left of those who choose the business-based model. Lower education is more generally related with a stronger preference for participatory choices (hypothesis 3), but not to a specific participatory format (hypothesis 4). Again, it becomes more important to understand nuances in the stealth side, with higher levels of education associated in all countries to a clear preference for (educated) experts instead of the often simpler solution of running government like a business. In sum, these two variables explain stealth preferences to a greater degree than participatory preferences.

Our parallel analysis showing that differences exist in both sides holds up, but the contrast between different process preferences within participatory and stealth models must also be acknowledged. On the participatory side a third of the participatory supporters are not equally enthusiastic about both solutions (they do not assign them

the same importance for the healthy functioning of democracy). On the stealth side, however, citizens that only like expert government are completely unenthusiastic about the business solution, showing more clearly that only one of these solutions appears as acceptable to them. One of the methodological implications of this considerable difference is that the original *Stealth Democracy Index* is problematic. Considering this high level of disagreement in answers to both questions in all countries, support for independent experts and support for successful business people should not be included in the same index.

Our most central contribution is descriptive. There may be three main perceived models (representation, participation and stealth), but not all citizens supporting participatory democracy favour any participatory solution. Exclusive support between variants of stealth democracy is even stronger. A full explanation must consider the crucial role that education and left-right ideology play in shaping attitudes, especially preferences for expert democracy.

Our third main contribution has been to establish a link between the literature about process preferences and the neighbouring field of responsiveness. Comparing these different objects (a specific institution like referenda versus a general goal – making policy reflect citizens preferences) entailed risks, but we have observed that in fact patterns differed less, with more people sharing strong support for both ideas, than in the stealth side. Alongside these results, the similarities we have argued exist between dynamic responsiveness and referendum suggest that this approach could be further developed: what are the exact arguments that are and are not shared by supporters of each of these two ideas? The fact that some of these patterns appear in different Western European countries makes these conclusions more robust, at least in a European environment. Also, in using a different approach than most previous research on process preferences and reaching some similar results we confirm that

these conclusions are not dependent on single model specifications. However, our different approach helps to contribute to the discussion about existing nuances and diversity in each of these models and as well as on the role of ideology and education in explaining them. For example, our results call into question the argument that ideology is as related to these preferences as previous research had assumed (Bengtsson and Mattila, 2009; Font et al., 2015). Including more diverse countries in the picture has shown that Finland and Spain are, if not full outliers, at least in the minority of Western European countries where the association between ideology and participatory democracy is strong. The role that factors such as participatory trajectories as well as different degrees of incorporation by the left of postmaterialist values play in shaping process preferences should be analysed in further research to understand these differences. These results have important implications that go beyond these fields. This is particularly the case because the dependent variables analysed here are also consequential in several other areas. For example, Lavezzolo and Ramiro (2017) have shown that these attitudes are central to understand voting for new anti-establishment parties; Close et al., (2017) state that they help to understand why citizens prefer different forms of decision making within parties, and Bengtsson and Christensen (2016) argue that they are highly correlated with patterns of political participation.

Finally, several important caveats must be addressed. First, comparative research requires common measurements but these only partially existed in our case. In the two countries where the questionnaire items on stealth democracy included an intermediate response category, a considerable part of the population chose that option, suggesting they may not have a strong opinion about it. Further research should deepen the analysis of those citizens without strong preferences and check what happens when these intermediate categories are used. The stability of these attitudes should also be considered. How consolidated are these preferences and how much do they evolve

when new information is acquired and interpreted by citizens? Only further research using longitudinal data will be able to address this crucial question. Second, further explanatory analysis should include potentially important variables that were not available in this case, such as employment sectors (particularly public versus private), income or vulnerability measures, the national prestige of experts, the institutionalized role they already play in each country, and the perceived qualities (i.e., competence and integrity) of citizens, politicians and experts as decision-makers. Moreover, analyzing attitudes towards stealth democracy in other countries becomes crucial to test the external validity of these results beyond the countries analysed, as well as to contribute to the discussion of the different national patterns observed. Third, analysis including the nuances in representative models that we can be compared to the nuances in the stealth and participatory models developed here could also be fruitful. This comparison should establish a close dialogue with recent contributions about different views of democracy (Ferrin and Kriesi, 2016) that can enrich the discussion about process preferences with the incorporation of other dimensions of democracy.

Chapter 2

What drives process preferences?

The role of perceived qualities of policy makers and party preferences^{*}

Recent empirical studies have shown the existence of three perceived models of political decision-making processes: representation, participation and technocracy (Bengtsson and Mattila, 2009; Webb, 2013). The main question that emerges from this literature is, what are the main forces driving support for one model or another? In this chapter, we focus on two underexplored potential explanations. The first has to do with the actors making crucial decisions in each model and how certain qualities of these are valued by citizens. In sum, we claim that preferences for these models are fundamentally based on the perceived image of these different actors. The second explanation addresses the recent changes in party systems, particularly in Southern Europe. We want to know how the rise of new challenger parties has impacted on process preferences. Our claim here is that electoral choices in the new party systems are strongly related to preferences for these three decision-making models. The success of new parties in Greece, Italy and Spain can be explained by the existence of unsatisfied political demands (Lago and Martínez, 2011) relating to the crisis of representation and to a demand for renewing the political system, more than they can by programmatic issues or economic voting (Hutter et al., 2018; Orriols and Cordero, 2016; Vidal, 2018). This relationship is also found in the broader European context,

^{*} The content of this chapter is coauthored by Pau Alarcón and Joan Font.

with populist parties being the main advocates of direct democracy (Bjånesøy and Ivarsflaten, 2016).

Some previous research has explored the role of these two factors in understanding process preferences (Río et al., 2016; Lavezzolo and Ramiro, 2017). However, there are no studies that have analyzed both explanations simultaneously while controlling at the same time for the most common alternative variables such as ideology, education and political trust.

We use Spanish national and regional (Andalusia) survey data from the 2011-2015 period. Our results show that both explanations are important to understand these preferences: the variables measuring specific qualities of different decision making actors help explain why citizens choose a larger role in decision making for politicians or for alternative actors such as citizens or experts. Furthermore, the appearance of new parties has strengthened the relationship of these preferences with the vote in 2015.

The next section presents the discussion about process preferences, especially in relation to the two aforementioned explanations. We then present our data and methodology. The two final sections present the results and discuss the main findings and implications.

2.1. Three perceived models

As mentioned previously, Hibbing and Theiss-Morse's (2002) contribution to the topic of democratic process preferences had at least two important effects. First, it questioned the assumption of widespread citizen demands for greater opportunities for political participation. Second, it showed that the discussion about process preferences (i.e., how citizens want political decisions to be taken) did not end with the dichotomy of representation versus participation, but that a possible third model,

which they called “*Stealth Democracy*” existed. In this third decision-making model, the most important demand was for efficiency, with a strong criticism of traditional forms of representation, but without a call for increased citizen involvement. The measures that these authors used and the contributions that followed resulted in the development of two main types of stealth democracy: expert or technocratic government prioritizing efficiency over ideology, or some type of business led government that would model public administration on the governance of a private company. As we saw in chapter 1, while these two forms may present significant differences and not be necessarily supported by exactly the same people (Fernández-Martínez and Font, 2018), most analysis of the stealth model have centered around the idea of experts as the main-decision makers (as it happens in many real-world institutions, like most European central banks) (Rapeli, 2016; Rio et al., 2016).

On the participatory side, there has also been some discussion about whether all forms of participation are similar (Webb, 2013). However, even if different institutional formats have been used (Neblo et al., 2010), the overwhelmingly most common option has been to use the most well-known direct-democratic institution, referenda (Bengtsson and Mattila, 2009; Bowler et al., 2017). The representative model is the least problematic, since all citizens in democratic systems have direct experience of it and it has a straightforward system of institutionalization: democratic elections.

How do these preferences relate to each other? Are they absolute preferences, meaning each citizen would fully support one of the models and fully reject the remaining ones? The main conclusion here is quite general: no. Research that makes use of bipolar scales forcing people to choose supports the idea that most people hold intermediate positions (Font et al., 2015; Rapeli, 2016), while most of the rest considers that different degrees of support to each of the models could co-exist (Coffé and

Michels, 2014; Riera and Franklin, 2016). This is a conclusion that has also appeared in research based on qualitative evidence (García-Espín and Ganuza, 2017) and which is reinforced by those who focus on the existing attitudinal ambiguities in the field (Bengtsson, 2012). In sum, previous research presents a scenario where most citizens seem to be able to have preferences around three models of decision-making. Moreover, these preferences are not unimodal nor perceived as zero-sum choices, but instead, most citizens' show mixed preferences among them.

2.2. The qualities of policymakers

Western citizens live in representative democracies. Episodes of direct citizen decision-making (e.g., referenda) and institutions completely based on the rule of experts (e.g., most Central banks) exist in these political systems, the personal experience of most citizens is primarily based on representative decision-making. How can citizens in these environments develop attitudes towards alternative processes about which they have very limited experience? One of the crucial proxies building developing such attitudes is the use of existing knowledge, thought and perceptions about the main decision-makers involved in each of these systems. Thus, citizen decision making could be organized through multiple institutional formats (e.g., referenda *versus* participatory budgeting), but even if one has limited experience and has thought about them to a limited extent, a general skeptical attitude about the abilities of our fellow citizens may make one quite critical regarding any political arrangement based on citizen participation. On the contrary, if one person has a negative perception of politicians, she could be inclined to support any policy-making process where other actors would take power away from politicians (García-Espín and Ganuza, 2017). Following this argument, our first claim is that these general attitudes about the main decision-makers in each type of political process will be central to the develop-

ment of process preferences.

This brings us to a second crucial question. Which specific qualities of these potential decision makers are going to be considered? Research on leadership offers important clues: many characteristics have been found to be relevant, but they can be simplified into two main dimensions: perceptions related to competence and those related to character and integrity (Kinder, 1986; Bittner, 2011). In very similar research, Jennings et al., (2016) pay special attention to how citizens perceive the behaviour of politicians and propose new indicators based on the attributes of politicians. On the one hand, their technical knowledge and capacity to solve the countries' problems and on the other their propensity to pursue general over self-interest.

The relative importance of these two dimensions can be different, not only for different parts of the population (Martínez-Rosón, 2016), but also at different times and in different contexts. For example, the 2009 British scandal on MPs expenses clearly increased the visibility of corruption issues. This could have led to a greater importance in public perception being attributed to considerations of character and probity relative to that of competence. In any case, even in high corruption contexts (Orriols and Cordero, 2017: 6), moral perceptions have continued to have a more limited impact than expected (Allen and Birch, 2014; Anduiza, et al., 2013; Riera, et al., 2013).

Navarro (2012) explored these two dimensions in the process preferences debate, showing that citizens consider politicians to have more cognitive and technical resources (competence) than citizens but much less moral virtue (2012: 85-87). Allen and Birch (2015) made a very important contribution to this discussion: one's perceptions of a given actor may not only have an impact on the democratic model where this actor is most central, but also in others. Thus, they observed that a negative view

of politicians' integrity helps explain support for greater levels of popular involvement in decision making. This is clearly related with an important finding of a substantial part of this field of research: part of the attraction of alternative democratic models arises not only from their own merits, but also from the perceived limits and dysfunctions of representative democracy (Bengtsson and Mattila, 2009: 1046; VanderMolen, 2017; Webb, 2013). This argument can also be inverted: a positive perception of the qualities of politicians would explain less enthusiasm about alternative models. The same logic would apply to other actors (e.g., a positive view of citizens qualities as policy-makers would make one less supportive of representative and stealth models).

Del Río and his colleagues (2016) have made the most explicit incorporation of these ideas in their research, showing that support for the representative model of democracy is associated with a favorable assessment of politicians' qualities; whilst support for participatory modes of decision-making is associated with a negative view of politicians' qualities, but positively with the citizens' qualities. Our research makes three contributions beyond their findings. First, it is the first one to also consider the role played by the perceived qualities of experts, using equivalent measurements for them and for citizens and politicians. Second, by going beyond a single point in time and analyzing this factor in two quite different timings (2011 with a scenario dominated by a strong economic crisis and 2015, with a better economic situation but a much higher visibility of corruption as a public issue), we can explore whether these findings endure contextual changes. Third, we test the role of perceived qualities more strictly, by contrasting them with an alternative explanation based on the role played by party preferences.

We have developed two main hypotheses from the discussion above:

H1.1. The perceived qualities of the central policy-makers in each of the three models

is strongly related to the preference for each of these models (and possibly for the other two models, too).

H.1.2. Both, moral attributes as well as capacity are important qualities to be considered by citizens. Their respective role can be unequally important in different political contexts.

2.3. New parties structuring process preferences

In 2007, Verge analyzed the discourse of the three Spanish parliamentary parties existing at that time (PP, PSOE and IU) in relation to citizen participation. According to her, for the conservative PP (People's Party, *Partido Popular*) political disaffection results from inefficiency rather than a lack of opportunities for participation. For the radical left IU (United Left, *Izquierda Unida*), on the other hand, more mechanisms of direct democracy such as referenda would be the solution to the problem of disaffection. The PSOE (Spanish Socialist Workers' Party, *Partido Socialista Obrero Español*) shares the general idea of the benefits of citizen participation, but does not make a firm commitment to any specific type of participatory mechanism (Verge, 2007: 167-168). Font and his colleagues (Font et al., 2012: 31) showed that most citizens wanted a larger voice for citizens and that the three main parties were perceived as mostly favoring representative democracy, although the leftist parties (especially IU) were viewed as slightly more participatory. García-Espín and her colleagues (García-Espín and Ganuza, 2017; García-Espín et al., 2017) have recently shown through focus groups that both ideology and party preference continue to be strongly related to different social representations of how political decisions should be taken in Spain.

In comparative terms, the process preference literature has often highlighted a relationship between ideology and these preferences (Bengtsson and Mattila, 2009; Christensen and Shoultz, 2018; Fernández-Martínez and Font, 2018), pointing to grea-

ter support for the participatory model among left-wing citizens. More diverse views exist on how a third, stealth model³⁰, relates to political preferences. Hibbing and Theiss-Morse (2002) claim that these choices would be independent from each other. However, research carried out in Finland concludes that stealth democracy is the choice of critical right-wing voters (Bengtsson and Mattila, 2009). However, these analyses have mostly centered on ideology and have not often addressed the potential role played by party choice.³¹

In fact, in the literature about party systems and electoral choice, the idea that attitudes towards participation and party preference are connected is not a completely new one, since participation was one of the crucial values behind the appearance of the post-materialist cleavage (Kriesi et al., 2005). Following this argument, one would expect support for post-materialist parties to be related to more participatory decision-making processes. This scenario needs a reassessment considering the significant change in party systems that most western European parties have experienced recently, with new parties appearing on the right and the left. For example, analyses about populism have emphasized the important role that direct citizen participation plays in these (Akkerman et al., 2014; Schulz et al., 2017).³²

Close et al., (2017) have extended this discussion to intra-party-democracy, showing that more general preferences about models of democracy are not disconnected to more specific intra-party organization preferences. In particular, greater support for direct democracy is associated with greater support for open primaries. Therefore, it would not be surprising to find an association between party choice and

³⁰ In this stealth model, empathetic and non-selfish politicians would make decisions in collaboration with independent experts or successful entrepreneurs. Citizen direct involvement would not be necessary.

³¹ A recent exception is the analysis developed by VandeMolen (2017) which considers both ideology and party choice to explain preferences for stealth democratic procedures.

³² Bowler et al (2017) have shown that support to direct democracy is not so widespread among populist right-wing voters and only appears in certain countries.

process preferences in those countries where different parties favoring more inclusive or exclusive intra-party procedures exist, as is the case with many new parties.

In the Spanish case, two important new parties have appeared, *Podemos* (We can) on the left and Ciudadanos (Citizens) on the centre-right (Orriols and Cordero, 2016; Rodón and Hierro, 2016). Both parties have built much of their initial image as political outsiders, opposed to “traditional parties” (PP and PSOE). However, whereas *Podemos* has certainly highlighted direct citizen participation as one of its main political priorities (Chironi and Fittipaldi, 2017; Lavezzolo and Ramiro, 2017; Orriols and Cordero, 2016; Pavía et al., 2016), Ciudadanos has limited itself to calling for new democratic procedures to fight corruption, to create less partisan governmental institutions or to build a new and more proportional electoral system (Rodríguez-Teruel et al., 2016). These reforms which do not entail a larger role for citizens in democratic life. The discourse of Ciudadanos has strongly highlighted the need for efficiency and common-sense, as opposed to ideological priorities.³³ Lavezzolo and Ramiro (2017) have shown that voting for these parties is related to stealth attitudes, negatively in the *Podemos* case and positively for *Ciudadanos*. Their findings raise two main questions. Is this relationship between process preferences and vote exclusive for stealth attitudes or does a more general relationship exist? That is, should we expect a general match between process preferences with party choice for all three decision-making models?

Is this relationship something that has appeared with the new parties or was it somehow present in the previous electoral landscape? Lorente and Sánchez-Vitores (2018) have shown that political disaffection was not a central issue related to party choice in the 2011 Spanish general election, but has become a more important one in 2015. We want to extend this idea, to show that a critical orientation regarding exis-

³³ https://www.ara.cat/politica/Ciudadans-utopia-tecnocratica_0_1808219310.html

ting political arrangements is not the only factor that matters. Perceptions regarding political alternatives also shape process preferences.

In this context, two claims are central to our argument. First, in a period of strong political discontent, where dissatisfaction with how democracy works is so central in public discourse (Jennings et al., 2016), the social distribution of these attitudes is likely to be seen in the party system. Thus, preferences on how political decisions should be taken will be related to how citizens vote in elections. This relationship may be more visible when we focus on new parties which try to reflect these new political issues in the party system, but if it becomes central in political life, they may end up being visible in any party choices.

In this scenario, parties are not merely passive agents, but relevant actors that by incorporating these issues into their political platforms and priorities contribute to changing the political landscape. Thus, when new parties that aim to reflect this discontent appear and try to make it visible in political life, these issues will become more important. In the Spanish case, for example, levels of political discontent peaked around 2013 and partially softened after it, in parallel to a degree of economic recovery. However, the existence of political parties that aim to reflect these new political issues in 2015 makes party choice more central to understand process preferences, even if political discontent was not necessarily at its greatest point at that point in time.

Two hypotheses emerge from this discussion:

H2.1. In a period of political discontent, where critical remarks against representation appear often in public discourse, attitudes about how political decisions should be

made are a relevant factor related to party choice.³⁴

H.2.2. Changes in the party system, where parties representing these new social cleavages emerge, will make process preferences become more strongly related to party choices.

2.4.Data and methods

The analysis uses two datasets, one from a representative survey of Spanish citizens and the other from a representative survey of Andalusian population (the largest Spanish region, containing 18% of the population in 2015). The Spanish data is based on the 2860 study developed by CIS (a public survey research institute), collecting information from 2,454 face-to-face interviews with the Spanish adult population. Fieldwork was conducted in January-February 2011, just a few months before the beginning of the 15M ‘indignados’ movement.³⁵ The Andalusian data is based on the EP-1510 study (part of the Citizen Panel for Social Research in Andalusia, PACIS), developed by IESA-CSIC. The fieldwork took place in December 2015, consisting of a representative sample of people aged 16 and over, living in Andalusia, made up of 1,081 CATI and CASI interviews.³⁶

The datasets are comparable since they both operationalize the main variables relevant to our analysis in identical fashion. The Andalusian data has the advantage of incorporating information regarding the perception of experts, which is not included in the Spanish data. Also, the regional data from 2015 allows us to incorporate evidence from a more recent scenario, after the impact of the indignados’ movement, some

³⁴ Considering party choice as one of the independent variables, as done in previous research (Bowler et al., 2017; Jennings et al., 2016), does not necessarily mean taking a strong position on the direction of causality in the relationship between these variables, but stating their crucial relationship.

³⁵ For more technical details, see:

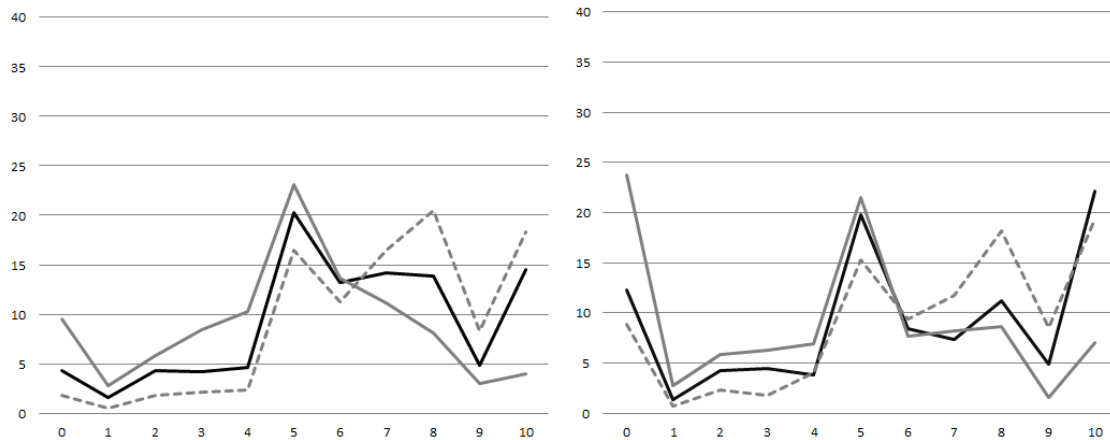
http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2860/Ft2860.pdf

³⁶ For more details see Hidalgo (2016), at:

http://masteres.ugr.es/moea/pages/curso201516/tfm1516/hidalgoarjona_tfm/

softening of the economic crisis and the irruption of the new political parties *Podemos* and *Ciudadanos*.³⁷

Figure 7. Support for participatory, representative and expert models in Spain 2011 (left) and Andalusia (Spain) in 2015 (right). (Source: Own elaboration. Data: CIS nº2860; IESA-CSIC nº1510)



Note:

Left figure (2011): Referendum (solid black line) N=2157; politicians (solid grey line) N=2256; experts (dotted grey line) N=2294.

Right figure (2015): Referendum (solid black line) N=1060; politicians (solid grey line) N=1052; experts (dotted grey line) N=1058.

All variables used for the analyses appear in the appendix (A5). Three dependent variables are considered, one relating to each decision-making model: participatory (organization of referendums), representative (let politicians decide), and expert model (allow experts to decide), all measured in an 11 point (0-10) scale. Our three dependent variables represent common choices in previous research (Bengtsson, 2012; Neblo et al., 2010; Webb, 2013). Figure 7 shows their distribution in 2011 and 2015 respectively. Averages are similar in both cases: politicians, 4,9 and 4,2 (SD 2,568-3,139); citizens, 6,2 and 5,9 (SD 2,617-3,722) and experts 7,1 and 6,6 (SD 2,246-

³⁷ *Podemos* was created in 2014, obtaining five representatives (7'98% of votes) in the European elections of that year. In 2015, *Podemos* presented candidacies in coalition with other political forces like IU (different coalitions were made in different local contexts), obtaining 134 representatives in regional parliaments (including 15 in Andalusia) and 42 members of national parliament (12'67% of votes). *Ciudadanos* was launched in 2006 in Catalonia. At the national level, *Ciudadanos* presented a candidature for the 2008 national election (obtaining 0'18% of votes). *Ciudadanos*' extension outside Catalonia accelerated in the 2014 European elections with two representatives (3'16% of votes), and in 2015 with 1.527 representatives in local elections, 93 representatives in regional parliaments (including 9 in Andalusia) and 40 representatives in national government (13'94% of votes).

2,932).³⁸

Party choice is captured through the vote in the last election.³⁹ The perceived qualities of policy-makers are captured through 0-10 scales. For moral capacities, the questions are identical in the two surveys (asking about selfishness), whereas for effectiveness the 2011 survey asks about how “informed” these actors are, but the 2015 survey asks about how “capable” they are. The 2011 survey includes these variables for citizens and politicians, whereas the 2015 survey also has it for experts.

Other variables considered important by the literature were also included as controls: ideology (Bengtsson and Mattila, 2009), education (Collingwood, 2012), employment (Vidal, 2018), age (Riera and Franklin, 2016), social trust (García-Espín et al., 2017), political trust (Coffé and Michels, 2014) and gender (Lavezzolo and Ramiro, 2017). All the independent and control variables were recoded into a 0-1 scale.

We develop linear regression analyses to measure the simultaneous effects of these variables. For each of our three dependent variables (referring to each of the different decision-making processes) we have developed several models: first using just the control variables, the second incorporating perceptions about policymakers, the third adding party choice and finally, the full models .

2.5.Results

2.5.1.The explanatory role of the qualities of policymakers

To what extent do citizens’ assessments of the personal qualities of different policymakers influence the preference for one model or another of decision-making?

³⁸ A higher polarization appears in 2015 for the three democratic models, especially in the lowest values.

³⁹ This corresponded to the General election of 2008 in one case and regional election of 2015 in the other. Vote for the PP and the PSOE was available in both cases. *Ciudadanos* only appears in 2015. In 2011 IU appears, while in 2015 we grouped together the voters of *Podemos* and IU, which have similar attitudes, using the label of the coalition they formed later that same year (UP; United We can; *Unidos Podemos*). We use *Podemos* to refer both *Podemos* and *Unidos Podemos*.

The results indicate that the evaluation of these qualities matters. Table 6 includes the most important results related to capacity, and table 7 and 8 present the full models. The overall relationship between capacities and process preferences does not change much between 2011 and 2015 (table 6). If we consider only those variables available at both surveys, the overall R^2 increases when we add these variables to the models is almost identical (0,025 to 0,021) and it only changes up to 0,073 because in 2015 we have the new added variables about experts' qualities.

Table 6. The role of qualities: summary measurements (R2, Coefficient size and significance)⁴⁰

		2011 (Spain)	2015 (Andalusia)
Overall R^2 increase ⁴¹		0,025	0,021 (0,073)
Size of coefficients ⁴²			
<i>Moral qualities</i>	Average main B	1,633	0,281
	Average other B	0,977	0,446
<i>Capacity</i>	Average main B	0,850	2,802
	Average other B	0,196	0,783
Significance of coefficients (Nº of significant coefficients at $p < 0.05$ / among all relevant coefficients)			
<i>Moral qualities</i>	Main B	2/2	0/3
	Other moral B	3/4	1/6
<i>Capacity</i>	Main B	1/2	3/3
	Other capacity B	0/4	3/6

Note:

Main coefficient corresponds to the quality of the main actor in each of the models (e.g., citizens in participatory model). Other coefficients correspond to other actors (e.g., experts in the participatory model).

⁴⁰ Results reflect average R^2 change from comparable models not including qualities (M1, M5 and M9 in table 2 and M1, M6 and M11 in table 3) to Models including it (M2, M6 and M10 in table 2 and M2, M7 and M12 in table 3). The 2015 result in brackets considers the increase when expert variables are included (M1 to M3, M1 to M8 and M1 to M13 in table 3).

⁴⁰ Calculations made always on final models. Since we are interested here only in the size of coefficient, not on direction, sign of coefficient is not considered in calculations.

⁴¹ Results reflect average R^2 change from comparable models not including qualities (M1, M5 and M9 in table 7 and M1, M6 and M11 in table 8) to Models including it (M2, M6 and M10 in table 7 and M2, M7 and M12 in table 8). The 2015 result in brackets considers the increase when expert variables are included (M1 to M3, M1 to M8 and M1 to M13 in table 8).

⁴² Calculations made always on final models. Since we are interested here only in size of coefficient, not on direction, sign of coefficient is not considered in calculations.

However the change is extraordinary if we look at the relative contribution that moral and capacity related variables make. The 2011 story is one mostly about moral qualities: the most important moral coefficients (the coefficient of the main actor in each model, for example, citizens in the participatory model) in this year averages 1,633, whereas the capacity related ones average just 0,850 (these patterns hold if we include all the morality related coefficients). Their relative strength is completely reversed at 2015, with capacity reaching an impressively high 2,802 and moral capacities staying at a low 0,281. If instead of focusing on the size of the coefficients we look at the number of significant coefficients, the message is exactly the same, with moral capacities being more important in 2011 but losing centrality in 2015 (none of the three main moral coefficients is significant), while capacity related coefficients move from being only partially significant in 2011 to being fully significant in 2015.

The patterns that arise from our analyses are in line with previous theoretical assumptions. In 2011, for instance, having a more negative view of the moral qualities of politicians -and a positive view of those of citizens - increased support for referendums respectively (politicians: $B = 1.899^{***}$; citizens: $B = -.961^{***}$) (M4, table 7). These results are coherent with those obtained in the representative model during that same period: a more positive assessment of the qualities of politicians, both moral ($B = -2.106^{***}$) and technical ($B = 1.278^{***}$), increased support for them (M8, table 7). Regarding the technocratic model (M12, table 2), support for expert-based decision-making is associated with a negative view of the moral assessment of politicians ($B = 1.002^{***}$). The 2015 results (table 8) also show that the assessment of the capacities of the different policymakers is positively associated with greater support for that decision-making model that each political actor represents better. A more positive

view of the ability of citizens explains greater support for referendum ($B = 1.541^{***}$) (M5, table 8). On the contrary, a more positive view of the ability of politicians ($B = 1.940^{***}$) and, at the same time, a more negative view of the citizens' one ($B = -1.447^{***}$) contribute both to explain greater support for politicians as the principal decision-makers (M10, table 8). Regarding the technocratic model, a positive assessment of the abilities of experts is strongly associated to expert-based government preferences ($B = 4.926^{***}$) (M15, table 8). Therefore, abilities are perceived by citizens as a key element when expressing support for a certain democratic or other model.

Based on these results we can confirm hypothesis 1.1 and 1.2. Citizens' assessments of the qualities of the primary policymaking actors in each model matter in shaping process preferences. Our analysis also shows that although both morality and capacity have an important influence upon the process preferences of citizens, the importance given to each dimension has not remained stable between 2011 and 2015. The results from both periods confirm that the qualities of actors matter. However, the changes seen in our results regarding the importance of different kinds of qualities deserve greater attention.

Part I. Process preferences

Table 7. Multivariate Linear Regressions. Referendum, politicians and experts. Spain 2011.

	Referendum				Politicians				Experts			
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
(Constant)	6,564	5,070	6,569	5,082	3,247	3,968	3,225	3,942	7,715	6,491	7,688	6,466
Political Trust	-1,577***	-1,342***	-1,568***	-1,313***	4,137***	3,237***	4,062***	3,161***	,651**	,949***	,540*	,802**
Social Trust	,268	,304	,228	,260	,016	-,058	,030	-,041	-1,137***	-1,080***	-1,107***	-1,038***
Education	-,152	,022	-,153	,024	-,444*	-,520*	-,442'	-,514*	-,741***	-,555**	-,777***	-,591**
Employment	,324*	,183	,316*	,178	-,167	-,086	-,172	-,091	-,101	-,097	-,103	-,102
Left (0-3)	,352**	,296*	,250'	,200	-,478***	-,406***	-,490***	-,415***	-,305**	-,303**	-,263*	-,272*
Right (7-10)	,144	,174	,188	,234	,427**	,419**	,373*	,379*	,394**	,482**	,202	,273
Age	-,324	-,380	-,346	-,380	1,497***	1,302***	1,429***	1,243***	,347	,306	,208'	,132
Sex (Woman = 1)	,174	,070	,180	,076	-,073	-,087	-,073	-,088	,036	,004	,037	,006
Politicians capacity		,345		,367		1,289***		1,278***		,046		,021
Politicians selfishness		1,910***		1,899***		-2,110***		-2,106***		1,008***		1,002***
Citizens capacity		,413		,423		,389'		,389'		,013		,006
Citizens selfishness		-,952***		-,961***		,779***		,786***		,211		,222
PSOE = 1			,059	-,003			,157	,157			,208'	,289*
PP = 1			-,040	-,092			,154	,130			,420**	,487***
IU = 1			,813**	,805**			-,039	-,108			-,205	-,181
R ²	,022	,045	,026	,049	,142	,192	,143	,193	,039	,042	,044	,049

***p<.001, **p<.01, *p<.05.

Table 8. Multivariate Linear Regressions. Referendum, politicians and experts. Andalusia 2015.

	Referendum					Politicians					Experts				
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15
	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
(Constant)	7,168	5,487	4,988	7,244	5,083	1,355	2,519	1,397	1,524	1,475	6,118	5,480	3,153	6,183	3,288
Political Trust	-1,348**	-,872	-,915	-1,099*	-,893	4,352***	2,477***	2,582***	4,126***	2,458***	2,130***	1,409**	,987*	2,147***	,898'
Social Trust	1,704***	1,546***	1,448***	1,766***	1,518***	-,120	-,122	-,170	-,057	-,115	-,018	-,068	-,167	,065	-,100
Education	-,607	-,274	-,305	-,753*	-,483	,216	-,097	-,053	,197	-,069	-,913**	-,941**	-1,037***	-1,009**	-1,170***
Employment	,341	,339	,386'	,281	,325	-,268	-,301	-,330	-,209	-,277	-,276	-,281	-,188	-,219	-,137
Left (0-3)	,283	,164	,194	,116	,044	-,105	-,017	-,017	,124	,190	-,142	-,148	-,039	,123	,215
Right (7-10)	-,629*	-,640	-,666*	-,486	-,602*	,640*	,665*	,624*	,472'	,538*	,231	,171	,008	,273	-,013
Age	-3,258***	-3,056***	-3,235***	-3,021***	-3,026***	2,728***	2,765***	2,679***	2,753***	2,767***	,007	-,023	,120	,153	,245
Sex (Woman = 1)	,093	,052	-,001	,114	,022	,022	,044	,004	-,004	-,024	,461**	,499**	,428**	,439**	,402**
Politicians' capacity		-,301	-,433	-,219			2,208***	1,935***		1,940***		,938*	,578		,637
Politicians' selfishness		,403	,403	,461			-,354	-,462		-,423		,223	-,025		-,074
Citizens' capacity		1,692***	1,615***		1,541***		-1,445***	-1,496***		-1,447***		,243	-,158		-,109
Citizens' selfishness		,059	,026		-,003		-,009	-,357		-,357		,374	,165		,137
Experts' capacity			1,272**		1,290**			1,009**		,996*			4,950***		4,926***
Experts' selfishness			-,166		-,197			1,471***		1,451***			-,420		-,417
PSOE				-,723**	-,717**				-,347	-,387				-,584**	-,606**
PP				-,690*	-,452				,338	,093				-,300	-,050
<i>Podemos</i>				,791**	,776**				-,737**	-,647*				-,528'	-,430
<i>Ciudadanos</i>				-,540	-,623				-,094	,066				,812**	,701*
R ²	,074	,089	,101	,097	,122	,171	,212	,227	,179	,233	,054	,060	,191	,071	,205

***p<.001, **p<.01, *p<.05.

2.5.2. The explanatory role of party choice

Table 9 displays the most important results about the role played by party choice. First of all, parties are a relevant part of the story. Both in 2011 as well as in 2015, since in both cases there are significant coefficients and adding the parties slightly improves the models. However, this contribution is much larger in 2015 than in 2011: for the three models but especially for the participatory one, the R^2 increase is much larger in 2015 when we include political parties.

Table 9. Summary measurements of the relationship between party choice and process preferences.

	2011 (Spain)	2015 (Andalusia)
<i>Participatory model</i>		
IU	,805**	
<i>Podemos</i>		,776**
PSOE	-,003	-,717**
Overall R^2 increase ⁴³	,004	,023
<i>Representative model</i>		
IU	-,108	
<i>Podemos</i>		-,647*
Overall R^2 increase	,001	,008
<i>Expert model</i>		
PSOE	,289*	-,606**
PP	,487***	-,050
IU	-,181	
<i>Podemos</i>		-,430
Ciudadanos		,701*
Overall R^2 increase	,005	,017

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$.

Note:

Table only includes parties which have significant coefficients either in 2011 or 2015 for each of the models.

⁴³ Results reflect average R^2 change from comparable models not including party choice (M1, M5 and M9 in table 7 and M1, M6 and M11 in table 8) to Models including it (M3, M7 and M11 in table 7 and M4, M9 and M14 in table 8).

In 2011, only voting for the radical left party IU was related to preferences for more participatory decision-making. Since the party was small, the overall contribution of including parties in the model was only very modest (R^2 increase = 0,004). In contrast, in 2015, parties become much more important (R^2 increase = 0,023) especially among leftwing citizens, as both *Podemos* and PSOE coefficients now show. In 2015 *Podemos* displays similar results to those by IU six years before in relation to support for referendum (the coefficients are almost identical: IU $B = .805^{**}$ and *Podemos* $B = .776^{**}$). On the other hand, the effect of voting for PSOE on support for referendum seems to have changed substantially: from coefficient close to zero in 2011, to a significant one in 2015 ($B = -.717^{**}$).

Parties are less central in models relating to preferences for representative democracy. In 2011 their contribution to the overall explanatory power of the model was very small and none of the parties reached a statistically significant coefficient. The more critical stance of *Podemos* and its role trying to represent the “indignados” movement in political institutions is seen in its much larger (and now significant) coefficient ($B = -.647^{**}$) in 2015.

We also see important changes in coefficients produced by the expert model, which are more related to changes to parties on the right wing of the ideological spectrum. In 2011, the two parties that had been governing Spain for years showed positive and significant coefficients, showing that their voters were more prone to let experts decide than nonvoters or voters of minor parties.⁴⁴ In 2015, the existence of a new party (*Ciudadanos*) with a clear pro-technocratic attitude has reshaped the competition around this issue, resulting in this party having a positive coefficient, while its

⁴⁴ The only exception appeared among voters of the Catalan nationalist right (CiU), whose voters were even more supporters of experts (8,2 out of 10) than those of the Spanish right (PP, 7,5). 7,1 was the national average.

main competitor in the center-left (the PSOE) shows now a negative coefficient. The hypothesis that the more pro-expert voters of both PP and PSOE have now become *Ciudadanos* voters emerges here clearly.

In any case, both hypotheses 2.1 and 2.2 are confirmed. Party preference was already part of the story about process preferences in 2011, but its importance is clearly greater in 2015. This primarily affects the new parties that have appeared during this period trying to reflect the existing high levels of political discontent, but also affects established parties such the PP and PSOE.

Regarding the control variables, their role remains largely stable comparing 2011 and 2015: political trust and right-wing ideology increase support for the representative model, and education and political trust are positively associated to support for the technocratic model.⁴⁵

2.6. Discussion

Most of our social and political preferences are based on our own experience. What happens when we develop these preferences without, or with very limited, direct experience? For example, when new parties compete in elections, citizens make a prospective assessment of what would happen if they were in government using available proxies (the party ideology or the parties' performance in local government, if applicable).

A similar kind of logic applies to process preferences. Most citizens of representative democracies have only limited experience with participatory (Gherghina and Geissel, 2017) or technocratic decision-making models (VanderMolen, 2017). However, they may have a certain image and evaluation of these type of processes based on

⁴⁵ Some changing relationships include the disappearance of the (negative) relationship between left and technocracy or the appearing relationship between age and support to the participatory model.

what they have seen at the European Union level, in a neighboring country (e.g., referenda in Switzerland or the frequent technocratic governments in Italy) or in participatory experiences of their non-political life, like associations, small groups of friends or the resident association meetings they have experienced (García-Espín and Ganuza, 2017).

The results show that these evaluations about the advantages and disadvantages of participatory and expert based decision making processes matter. Wherever they come from, citizens have an image about certain qualities of politicians, citizens and experts as potential decision-makers and these images are influential in the construction of their preferences regarding democratic models. More positive images of fellow citizens are related to greater support for more participatory options and more negative perceptions regarding the selfishness of citizens to support for representative model. Exactly the opposite happens with perceptions about how capable or selfish politicians are. When the image of experts themselves is introduced into the models, as this article shows for the first time, they also become a relevant explanation of the support for the technocratic model. Thus, these results confirm the suggestion of Del Rio et al., (2016), regarding the explanatory power of the perceived qualities, showing that their logic also holds in a different temporal and territorial scenario (making the finding more robust) and for the evaluation of the perceptions of experts that were not covered in their research.

Representative democracy is the model that every citizen has experienced. As it is the dominant decision-making model, evaluations of its performance exert a strong influence upon attitudes that favor, or seek to maintain, substitute or reform it. However, arguments claiming that lack of political trust is a central explanation in the search for alternatives (Hibbing and Thiess-Morse, 2002; Webb, 2013) are only partly correct and should be qualified. Popular support for participatory or technocratic op-

tions is not only underpinned by dissatisfaction with the existing political institutions. More specifically, political distrust and a negative perception of politicians are likely ingredients to support participatory mechanisms. However, the most likely scenario is that these supporters will also have a much better perception of the qualities of citizens and / or experts. In contrast, the support for a technocratic model is more related to the perception of experts themselves than it is to a rejection of representation (political trust has a small but positive association with this preference). When the opinions regarding the different qualities of different decision-makers are incorporated into the picture, the role of political trust does not fully disappear, but is clearly diminished, showing that preferences for alternative models are something more than pure rejection of the status quo. These results point in the same direction than a similar study about the 2017 presidential elections in France. Bedock and Pilet (2018) have shown that different degrees of disagreement with the status quo have different consequences in terms of process preferences.

Furthermore, these results show that party choice is related to process preferences. In the current context of political distrust, the appearance of new political parties seems to align their voters with alternative decision-making procedures, as is the case with *Podemos* voters supporting a participatory model and *Ciudadanos* voters backing an expert model. Understanding to what extent this process represents a political cleavage that is strong enough for structuring future voting choices would require deeper analyses. In any case, the demand of a deeper democracy popularized by the *indignados'* movement as well as the broad support idea of decision making by independent experts instead of partisan politicians suggests that this should be taken into account as a potentially relevant electoral issue (Lorente and Sánchez-Vítores, 2018). The fact that changes in the coefficients of traditional parties (PP and PSOE) have also appeared suggests that this is the result of the significant changes in their support base

in the recent electoral cycle (Orriols and Cordero, 2016). For example, this could indicate that the preference for a more representative or technocratic model has been an important issue for former PP voters in deciding between PP and *Ciudadanos* or that a similar division has appeared among the left-wing voters in their choice between PSOE and *Podemos* and their position towards participatory choices. In any case, more research should be devoted to what these changes mean and why they happen.

The analyses support the four hypotheses stated in this paper. Some of these ideas had been suggested by previous research, but we move several steps further. Regarding the qualities of decision-makers, this chapter shows that they do not only matter regarding citizens and politicians, but also regarding experts, meaning that they are relevant to understanding support for the three models. Regarding political variables, we reinforce the idea that party preference itself (and not only ideology) is a relevant factor and that choice of new parties is not only connected to stealth attitudes (Lavezzolo and Ramiro, 2017), but to support for the three models. Finally, this chapter shows that this relationship holds for Spain and for one on its regions and two different points in time, making the findings more robust, since the only crucial change is that the relationship with party choice is stronger in 2015, once new parties have emerged.

There are at least three questions that remain open for further research. First, the exact meanings and perceptions regarding the three models. For example, are participatory instruments and different kinds of technocratic decision making differentiated? Do they attract support from the same type of people? In other words, are assemblies, referendum or mini-publics perceived as being the same and having similar advantages or pitfalls? Does this also happen with technocratic experts or successful business leaders? Recent studies have started to analyze the nuances within participatory and expert models, pointing to differences in each of them (Fernández-

Martínez and Font, 2018; García-Espín et al., 2017; VanderMolen, 2017). This is especially relevant in the case of experts: our results show that their perceived qualities are important, but how have these perceptions emerged? Citizens lives are full of events from which opinions regarding the capability and probity of politicians and fellow citizens can be derived, but the contact that most citizens have with experts is more limited and it would be necessary to understand where these images come from and how they have been built. It would be especially interesting to analyse the Italian case, with its more constant presence of technocratic governments (McDonnell and Valbruzzi, 2014) and a more extended social debate about their qualities and problems.

Second, up to what extent are these attitudes clear, stable and coherent? For example, Smith et al., (2010) and more recently Esaiasson et al., (2016) have shown that instrumental reasons (e.g., my favorite political position is more likely to be advanced) could be more important than pure process preferences. Even if the relevance of this line of enquiry does not deny the existence of preferences related purely to process, it highlights the relevance of fully addressing its consistency (Bengtsson and Mattila, 2009: 1046; Bengtsson, 2012). One of the goals of this chapter has been precisely to contribute to this discussion. One of the contributions is to show that two sets of explanatory factors contribute to understand these preferences, so that they mean more than purely crisis-related dissatisfaction with representative democracy. The fact that changes in the party system –with new parties defending more participatory or technocratic procedures- can reshape and redefine citizens' process preferences and the social basis of party choice is another.

This chapter has analyzed these attitudes towards three decision-making models as if they were completely differentiated realities. However, their respective institutional mechanisms do in fact coexist (for example, referendums are carried on in

representative democracies, which also include expert based institutions). While the classical opposition between participation and representation (i.e., letting politicians decide or organizing referendums frequently to make most important political decisions) could be perceived as more real and closer to a zero-sum game, the preference for the role of experts seems to be less in opposition to the other models. Experts play an important role in participatory and especially representative processes. This could be a possible explanation for why the positive perception of experts' capabilities appears as a positive explanatory factor in all models and why the support for technocratic mechanisms is not connected with political distrust. In any case, additional research should try to test other methodological strategies which seek to confront more clearly different decision-making processes⁴⁶ and establish a fruitful dialogue with qualitative analyses that point in a similar direction (García-Espín and Ganuza, 2017).

Finally, new and challenger parties seem to be one of the principal driving forces of change of the political space in Southern Europe (Hutter et al., 2018). Another important open question is to what extent can our results be extrapolated to other south European countries –such as Greece or especially Italy- where new and challenger parties also exist? (Portugal is an exception). A significant part of the literature suggests that despite the economic consequences of the Great Recession, perceptions of the financial situation, unemployment and, more generally, economic crisis effects do not seem to be the only explanation regarding changes in the political space of Southern Europe (Vidal, 2017). Instead, a perceived crisis of representation (particularly, the lack of confidence in political institutions and the demand for political renewal) stands as an important explanatory factor, especially amongst the youngest (Riera

⁴⁶ For example, Rapeli (2016) has used a single 11-point scale to measure support for politicians (value 0) and experts (value 10).

and Franklin, 2016; Rodon and Hierro, 2016), which should be combined with other country-specific explanations (Mosca and Quaranta, 2017; Tronconi, 2018). Our contribution supports the idea that dissatisfaction with the work of representative institutions has played a role in the events, but questions the idea that if lack of political trust was solved, political life would return to its prior state.

To what extent can the references to direct democracy made by new parties such as *Podemos*, Syriza or M5S explain voting for them? It is likely that their discourse (references to ‘the people’) and practices (more or less inclusive intra-party candidate selection procedures) are affecting preferences towards direct decision-making procedures. Similar implications could be considered regarding technocracy: *Ciudadanos* has been able to connect with a quite established culture of valuing expertise in the selections of Spanish political elites (Rodríguez-Teruel and Jerez, 2018), and the existence of candidates with a marked technocratic profile such as Macron in France (Alexiadou, 2018) could signal similar developments in other South European countries. The Italian case could be quite different: non-elected independent candidates have been quite a lot more common and have been supported by all traditional parties, making it harder for new pro-expert party to appear. In fact, M5S probably represents exactly the opposite, being a pro-direct democracy party, but especially an anti-technocratic party more than anything else. The discussion about right-wing pro-direct democracy parties has already begun to unfold (Akkerman et al., 2014; Bowler et al., 2017), but their commonalities and differences with right-wing pro-expert parties should be addressed. In any case, in a continued scenario of considerable political disaffection in Europe, the analysis of alternative policy-makers (citizens and experts) in future studies of process preferences should be developed further.

Conclusions

Three questions were raised at the beginning of this part: do citizens really want to participate in decision-making? How many decision-making models are perceived and how relate each other? And, thirdly, which factors influence preference of one over another? The main conclusions drawn from the previous chapters are summarized below.

More participation, but not of the same kind

Most of ESS respondents consider that it is very important for democracy to increase the voice of citizens in political decision-making. However, is that demand for more participation understood by everyone in the same way? In order to answer this question, the relationship between exclusive support for referendums and dynamic responsiveness has been analyzed for the first time. The main finding has been to identify that a third of Europeans strongly support just one of these two options, meaning that all steps in a participatory direction are not equally acceptable to many citizens. These results have important implications in order to understand what citizens mean when they say they support participatory democracy and, above all, what they expect from it.

Following a logic of escalation (from less to more decision-making power to citizens), it does not seem unreasonable that a significant number of citizens support the principle of dynamic responsiveness but do not support the use of referendums. Due to the fear that the winner takes it all, we can expect that the more binding the decision-making power (and less advisory), the narrower its social support.

However, the fact that some people favour the practice of referendums over the idea of dynamics responsiveness is intriguing. In order to confirm this apparent

paradox and to give more robustness to these results (despite a similar pattern being observed across 15 European countries), a new survey conducted in 2015 in Andalusia (Spain) was analyzed in this research. The results (figure 7) confirm the idea that citizens want more participation but also that they do not share the same democratic ideals regarding what citizen participation is about.

Figure 8. Percentage of exclusive support for dynamic responsiveness versus referendums, 2011-2015 (Source: Own elaboration. Data: ESS, 2012; PACIS, 2015.)

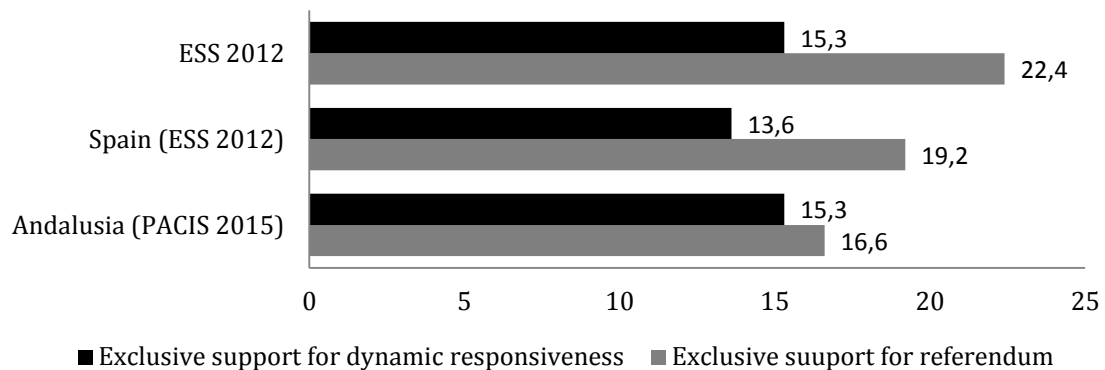


Figure 8 shows how the percentage of citizens that support dynamic responsiveness is practically the same in Spain, in the whole of the ESS (2012), as well as in the Andalusian population (2015). The percentage of citizens who prefer the more frequent use of referendums is similar (within the usual margins of error), if we compare Andalusia and Spain. It is also similar when we compare Spain with the whole ESS, which also includes the block of Eastern European countries thus adding more variability. According to these results, drawn from 2011 and 2015, the existence of different participatory publics seems to have certain bases, at least during the period of time analyzed (2011 - 2015). This is one of the clear contributions of this thesis to the ongoing discussion about process preferences.

Articulation between models and differentiation within models

Regarding the second question about how many decision-making models are perceived and how they relate to each other, previous studies (Ganuza and Font, 2018; Webb, 2013) as well as the results showed in chapters 1 and 2, point towards a complex mixture of the three main models (representation, participation and stealth). In other words, neither participation is seen as a substitute for representative democracy, nor stealth democracy is perceived as the perfect alternative. But, what are the reasons to claim this necessary articulation?

We have seen how Spanish citizens are more enthusiastic about the two alternative models of both expert and participatory democracy when compared to Western European Countries. There are at least two possible explanations for this paradox in the literature: the inconsistent preferences hypothesis and the populist attitudes hypothesis. According to the former, many citizens may be wanting a change but they are not fully aware of the implications of choosing different models (Bedock and Pilet, 2018; Bengtsson and Mattila, 2009; Bengtsson, 2012).⁴⁷ On the other hand, the populist hypothesis proposes that (at least in the UK) stealth democrats would reject all forms of participation, except referendums (Webb, 2013). The populist attitudes hypothesis cannot be confirmed based on the analysis presented in chapters 1 and 2. However, there are some signs that parallels exist between the group of *exclusive supporters of referendum* and the group of *stealth democrats*, described by Webb in the UK. It is appreciated that the effect of ideology on those citizens who prefer referendums is different to its effect on those who prefer both referendums and responsiveness. This change of trend is especially striking in the Spanish case where support for par-

⁴⁷ Some authors are in favor of including different decision-making models in the same question in order to solve inconsistency (Coffé and Michels, 2014; Rapeli, 2015). However, regardless of the format of the question, researchers must take into account the risk involved in eliminating intermediate response categories in order to force opinions on issues that citizens do not necessarily have a formed opinion on (Neblo et al., 2010).

ticipatory democracy is clearly related to left wing ideology. On the other hand, as we will see now in more detail, interest in politics seems to be an explanatory variable to distinguish between different participatory publics, showing that supporters of dynamic responsiveness are more interest in politics than supporters of referenda.⁴⁸

In sum, the literature and the results showed in the previous chapters point in the same direction: the need to articulate participation, representation and stealth democracy and, secondly, the need to distinguish more specific decision making processes within each model, according to their goals and main actors (e.g. binding decision *versus* advisory function and knowledge-oriented *versus* market-oriented decisions).

Specifically, distinguishing actors within the same model (business people *versus* experts) as well as between the main actors within each model (politicians, citizens and experts) paying attention to the perception of certain attribute (moral *versus* competence), has been another important contribution. The rise of technocratic cabinets has received much attention in the past few years (Bertsou and Pastorella, 2017; Brunclík, 2015, Pastorella, 2016), very few studies had been focused on the figure of business people as a specific actor (Gangl, 2007), however, to the best of my knowledge, none had confronted the figure of experts and business people in a systematic way across different countries. The main contribution of chapter 1 was to untangle some of the main explanatory factors regarding the exclusive support for these two figures. We have seen how ideology and education are important to understand not only support for (and rejection of) stealth democracy but also exclusive support for experts or business people. Further research should investigate in greater depth the causes that lead citizens, in certain countries such as Spain, to demand more partici-

⁴⁸ The inconsistent preferences hypothesis would seek different research objectives mainly aimed at analyzing the capacity of citizens to elaborate and develop structured opinions (cognitive hypothesis) on democracy and its different components (Ferrín and Kriesi, 2016; Hernández and Ares, 2018).

pation and a greater role for experts at the same time.

In this sense, I would like to return to the conclusions obtained by Moss et al., 2016 in their historical-ethnographic study of the 1940-1945 period in the UK. They conclude that in 1940 Brits demanded high levels of competence and ability to govern. However, the most important difference with the current period, according to them, is that 'instead of a preference for experts from beyond the world of formal politics, there was a belief that some elected representatives possessed the ability and independent judgement to resolve problems on behalf of citizens' (Moss et al., 2016: 444). Therefore, contemporary difficulties associated with perceiving politicians as experts are possibly one of the best starting points from which to explain preferences towards experts and, above all, the perception of three different decision-making models. This conclusion is in line with a recent study carried out in Spain, which includes an in depth analysis of ten focus groups (Ganuza and Font, 2018). In this study, voters of the Popular Party, Socialist Party and Ciudadanos consider the lack of politicians with professional backgrounds (i.e. experts in specific areas) as one of the main problems in our democracy, as well as the perception that politicians are driven by their loyalty to particular political parties (Ganuza and Font, 2018: 65).

Common and singular patterns across countries

Regarding the question of what factors drive process preferences, we saw that ideology and education are crucial variables to understand attitudes towards stealth democracy and its variants. In contrast, these variables do not seem to be relevant to understand nuances within the participatory model. For that reason this section initiates a discussion on the extent to which the conclusions pointed out in chapter 1 (in relation to the distinction between referendum and dynamic responsiveness) are homogeneous in most European countries or if, on the contrary, there are strong parti-

cularities or exceptionalities at the national level.

First, it is important to note that (despite the fact that all exclusive supporters of the participatory model across countries is similar (above 30 percent in all cases), the weight of each group varies significantly (see figure 2 in chapter 1). For example, the Netherlands and Ireland could be considered two opposite case studies. The greatest distance between exclusive support for referendums and dynamic responsiveness is observed in these two countries: with being Irish citizens more favourable to the use of referendums and Dutch citizens more favourable to dynamic responsiveness. This opens the door to the question of whether this difference across countries responds to structural factors rather than individuals.

As suggested in the discussion of the previous chapters, most of our opinions are built on the basis of our own experiences. In this sense it would not be unreasonable to think that in those countries with a greater tradition of direct democracy, citizens will have a clearer opinion. Beyond the Swiss case, Ireland and the Netherlands are two countries where the use of referendums has generated wide public debates (Michels, 2009), fostering greater reflection on their advantages and disadvantages. In Ireland the use of referendums has served to overcome the traditional cleavages (reflected in turn in the political party system) and take decisions. Most of these have been related to moral issues which are difficult to decide upon given the cultural and political cleavages in Ireland. The Netherlands is a country that is paradigmatic of consensual systems but also has strong cleavages and has also had important public debates on the use of the referendum. This is especially so in two recent occasions: in 2005, after the No to the European Constitution and, in 2018, with the abolition of the law that allowed consultative referendums at the national level,⁴⁹ which was enacted

⁴⁹ The elimination of this mechanism was a political consequence of the No of the Dutch in 2016 to the association agreement between the European Union and Ukraine. The Dutch Prime Minister interpreted that this consultation,

three years before after a long period of intense public debate.

In order to see to what extent process preferences are determined by experience with the use of referendums, the analysis in chapter 1 is re-read in a more general fashion. The results suggest that in those countries with a recognized tradition of direct democracy, the number of explanatory variables that reach statistical significance increases considerably (see table 10). But, are these explanatory variables the same or, on the contrary, are no common patterns found?

Table 10. Summary measurements. Multinomial logistic regression. Exclusive support for dynamic responsiveness, by countries

Countries	Ideology	Satisfact. democracy	Political trust	Political interest	Age	Education	Satisfact. economy	Gender	Party Identification	Total nº of significance coefficients
Switzerland	-	-	+	+	-	-				6
Germany		+	+	+	-	+		+		6
Ireland	-	-	-	+		-				5
Belgium				(+)	-			+	+	3
Denmark	+			+	-					3
Netherlands			+	+		+				3
Spain			(+)	+	-			(+)		2
France		-		+						2
Italy	(+)	+	-							2
Norway	+	-		(+)						2
Finland	(-)					+				1
UK				+	(-)					1
Iceland					-					1
Portugal		-								1
Sweden	-									1

Note: Own elaboration. Source, ESS 2012. Coefficients available in Appendix A3.

whose turnout had also been low, had generated an unnecessary problem with their european partners.

The results show that *interest in politics* (and, to a lesser extent, *age*) seem to be important explanatory factors for understanding support for referendum and dynamic responsiveness. These two variables are significant in a relatively large number of countries, and affect other variables in the same direction. A more detailed analysis of the category of *exclusive support for dynamic responsiveness* (in comparison to exclusive support for referendum) shows how *interest in politics* achieves statistical significance in 10 of the 15 countries analyzed and in all of them is associated positively. What does this really mean? According to these results, those who support dynamic responsiveness with more intensity have a higher level of self-reported interest in politics to those who prefer referendums. These results suggest an idea found in other studies (Webb, 2013). Supporting referendum –and not other participatory mechanisms (an important nuance) seems to mobilize specific groups of people that are probably more critical towards the way in which the political system works. This may lead one to interpret the declaration of an interest in politics as an approval of how the political system works. This raises the idea that referenda are tools that allow high levels of influence at lower costs, and are therefore especially attractive to those who want to influence decision-making without having to participate regularly, keep politically interested or informed. Regarding the role played by the national tradition and personal experience on direct democracy in shaping process preferences, some clarifications are needed. First, despite being one of the countries with more tradition on direct democracy-, the opinions of Italian citizens do not seem to fit well with the explanatory models. Second, in the case of Germany, although referendums have not taken place at the national level, numerous experiences of direct democracy have been developed at the subnational level since 1990 (Schiller, 2011). However, despite some national specificities, the results obtained in Switzerland and Ireland, as well as in Germany, suggest that tradition and

personal experience of direct democracy can play an important role in structuring citizens' opinions about process preferences. Nevertheless, the results in these three countries would probably need different interpretations. For example, Germany would illustrate a case in which citizens with high levels of satisfaction with democracy, political trust, interest in politics and education, lead to a preference for responsive government rather than direct democracy. Instead, ideology does not play an important role in shaping the preferences of German citizens. For this reason, those explanations related to satisfaction with the political system gain more strength than those relating to ideological polarization. Future research that is not constrained by using different databases would do well to include other variables such as political efficacy (internal and external) and social trust. It may be also useful to test different operationalizations of ideology since some studies have pointed to a curvilinear effect of ideology on different views of democracy (Ceka and Magalhaes, 2016).

In sum, we need more studies that explore all these open questions in more depth. The replication of the ESS module on understandings and evaluations of democracy (already planned for 2020) would be an opportunity to see to what extent the appearance and rise of new and challenger parties across Europe has modified participatory attitudes, especially regarding the use of referendums.

Finally, what do these analyses tell us about stealth attitudes? First, we have seen that both ideology and educational level are crucial to understand the support for the whole stealth model as well as the exclusive support for experts or business people. Previous studies had shown that right wing ideological positioning and low levels of education were a clear signal of stealth attitudes and, consequently, a path to right populism. However, although this conclusion also coincides with the results presented in this thesis, a more nuanced analysis, such as that carried out in chapter 1 (distinguishing between experts and entrepreneurs), shows how exclusive support for

experts does not follow the same explanatory pattern. Second, in a context in which there is a tendency towards the personalization of politics, the perception of certain personal attributes such as honesty, integrity, selfishness and competence (among others) are factors to take into account. Although classic indicators such as political trust are still essential explanatory factors for understanding certain political attitudes, chapter 2 and other previous studies (Lobo and Curtice, 2014; Del Rio et al., 2016; Moss et al., 2016; Rico, 2009) have shown the importance of evaluating other indicators that are more related to characteristics and specific attributes of the main decision making actors. Finally, changes in the party system seem to be reshaping the process preferences space, at least in Spain. The results shown in chapters 2 (as well as other studies, Lavezzolo and Ramiro, 2017) suggest that the appearance of new parties such as *Podemos* and *Ciudadanos* has reconfigured the relationship between voting and process preferences.

PARTE II

LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Introducción

¿Por qué analizar los resultados de los procesos participativos?

En la primera parte se han analizado las opiniones y actitudes de los ciudadanos, de ambos sexos, hacia tres modelos de toma de decisiones: el representativo, el participativo y el conocido como *stealth*. Ello ha permitido observar las motivaciones y preferencias de los ciudadanos a la hora de inclinarse por alguno de esos modelos. En esta segunda parte se profundizará en el análisis del modelo participativo poniendo el foco no ya en las preferencias hacia algunos de sus principales mecanismos o protagonistas, sino en los resultados de los procesos participativos desarrollados a nivel local, a iniciativa de las propias instituciones y con el objetivo de incluir la perspectiva de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas. Pero, ¿cuáles son las motivaciones concretas por las que es necesario estudiar sistemáticamente los resultados de los procesos participativos?

En primer lugar, en una reciente revisión de la literatura sobre *direct public engagement* a nivel local en los Estados Unidos (Nabatchi y Amsler, 2014), las autoras señalaron la necesidad de llevar a cabo investigaciones que, de manera más metódica, analizasen cómo diferentes diseños participativos afectan al resultado de las políticas públicas.

En segundo lugar, algunos autores han llamado la atención acerca de la sobredimensión que, en los últimos años, ha adquirido los aspectos técnicos, comunicativos y procedimentales de los procesos participativos (Baiocchi y Ganuza, 2014; Gaventa, 2006). En estos estudios se ha observado cómo las dinámicas internas de los presupuestos participativos (número, perfil y modo de selección de los participantes; normas de funcionamiento y tipos de deliberación, etc.) han acaparado la mayor parte de la atención. Ello ha contribuido a que el foco haya ido desplazándose progresivamente hacia la dimensión comunicativa de la participación, en detrimento de análisis más pormenorizados y sistemáticos sobre sus resultados y eficacia demostrada. Esta crítica no es nueva sino que se encuentra presente incluso en los textos fundacionales sobre participación ciudadana:

‘Hay una diferencia crítica entre pasar por el ritual vacío de participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado del proceso.’
[traducción propia] (Arnstein, 1969: 216).

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, la evidencia empírica existente sobre el impacto de los procesos participativos, aunque escasa, arroja resultados mixtos y poco concluyentes. Por un lado, existen multitud de investigaciones basadas en estudios de caso únicos que muestran un amplio abanico de efectos positivos (Abers, 2003; Baiocchi et al., 2011; Fung y Wright, 2001). En cambio, por otro lado, la mayoría de los estudios que han abordado un número elevado y/o variado de procesos participativos han mostrado un impacto limitado (Campbell et al., 2018; Lowndes et al., 2001; Mazeaud et al., 2012; Mazeaud y Nonjon, 2015; Patel et al., 2016). En ese sentido, y enlazando con algunos de los debates incluidos en la primera parte, Hibbing y Theiss-Morse (2002) sugirieron que una lectura correcta de la evidencia disponible muy probablemente mostraría que los efectos y consecuencias de la participación ciudadana son, la mayoría de las veces, neutrales cuando no negativos

(2002: 5). Invitando a llevar a cabo investigaciones sistemáticas con el fin de delimitar el alcance real de los efectos de los procesos participativos.

En cuarto lugar, algunos investigadores han sugerido la hipótesis de la escucha selectiva a la hora de explicar algunas lógicas detrás de la implementación de las propuestas y recomendaciones surgidas de los procesos participativos (Sintomer et al., 2008; Smith, 2009: 93). En concreto, Graham Smith utiliza la expresión *Cherry-picking* para referirse a esa escucha selectiva realizada por parte de las autoridades y/o promotores de los procesos participativos a la hora de elegir qué propuestas implementar. Esta expresión da nombre al proyecto de investigación en el que se basa toda esta segunda parte y más concretamente el capítulo 3.

En definitiva, cada uno de los aspectos mencionados apuntan hacia una misma dirección: aunque la participación puede tener relevancia por sí misma, es necesario profundizar en su capacidad para influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas y los condicionantes que lo posibilitan o dificultan.

Por tanto, dado que sabemos bastante más sobre las dinámicas internas y procedimientos durante el momento participativo, los tres capítulos que integran esta segunda parte estarán dedicados a analizar los resultados de los procesos participativos con el fin de reflexionar sobre las siguientes cuestiones: ¿cuál es el impacto de las propuestas sobre políticas públicas surgidas de procesos participativos? (capítulo 3). Y, en segundo lugar, ¿cómo afectan estos procesos al modo en que se relacionan la sociedad civil y la administración? (capítulos 4 y 5).

La primera de las cuestiones hunde sus raíces en los estudios sobre la implementación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973). En su conocido estudio de caso, Pressman y Wildavsky (1973) describen cómo transcurridos más de cuatro años desde la inversión destinada a un proyecto faraónico orientado a remediar el proble-

ma del desempleo en la ciudad de Oakland en la década de los sesenta, la mayoría de las medidas aprobadas no habían sido implementadas y apenas se habían creado nuevos puestos de trabajo. Tras su publicación, rápidamente le sucedieron numerosas reacciones destacando las causas del fracaso de dicho proyecto y sus implicaciones (Dearlove, 1974; Hirshberg, 1974; McCaffery, 1974). Según esta literatura, las causas tuvieron que ver, en un primer momento, con detalles técnicos que derivaron posteriormente en importantes retrasos, frustrando las esperanzas de los principales sponsors y colectivos implicados en el proyecto. Entre los diferentes motivos, parte de la comunidad académica resaltó principalmente el *time-consuming* y, en definitiva, la complejidad de la acción colectiva y de los procesos de toma de decisiones que incluyen a un amplio número de actores. Si el estudio realizado en los años setenta por Pressman y Wildavsky ponía el acento en los diferentes obstáculos y frenos identificados en estructuras administrativas jerárquicas y verticales (*vertical chain*), a lo largo de esta segunda parte el análisis se centrará en los procesos de implementación de propuestas sobre políticas públicas surgidas de procesos participativos concebidos estos últimos, a priori, como estructuras de toma de decisiones más horizontales.

La literatura sobre procesos participativos suele distinguir a su vez entre dos grupos de efectos principales: aquellos relacionados con las políticas públicas (por ejemplo, evaluaciones en la provisión de servicios, implementación de programas comunitarios, desarrollo de infraestructuras o mejoras en determinados indicadores sociales) y efectos relacionados con cuestiones sociopolíticas (por ejemplo, participación de colectivos discriminados, aprendizajes cívicos sobre procesos políticos e implicación en otras actividades también de carácter cívico más allá del proceso participativo) (Altschulers y Corrales, 2012; Campbell, 2018; Lupien, 2018).

Antes de entrar a definir con mayor exactitud el objeto de estudio de esta investigación, cabe señalar que posiblemente una de las mayores dificultades a la que se

enfrentan los procesos participativos sea su ambigüedad a la hora de intentar medir su impacto y eficacia debido a la ausencia de criterios de evaluación ampliamente compartidos; la muy diversa gama de objetivos explícitos e implícitos y, sobre todo, a la dificultad de aislar el efecto de los procesos de otros muchos factores. Probablemente la única manera para poder aislar los efectos directos de un proceso participativo sea, asumiendo los criterios (post)positivistas, a través de investigaciones que empleen diseños experimentales, en el sentido clásico de grupo/s de tratamiento y grupo de control.

Aunque la investigación realizada en esta tesis no se basa en diseños experimentales, merece la pena mencionar un estudio realizado por Hjortskov et al., 2018, publicado recientemente en la *American Journal of Political Science*. En este estudio se analizó el impacto de un proceso participativo basado en la coproducción de servicios públicos a la hora de dar voz a grupos alejados de la esfera pública. En palabras de los propios autores, el objetivo sería analizar '*the effect of coproduction on voicing*' (Hjortskov et al., 2018: 7).

Inspirándose en la obra de Hirschman *Exit, Voice and Loyalty* (1970), llevaron a cabo un proyecto orientado a que padres inmigrantes en Dinamarca colaboraran activamente en la enseñanza de sus hijos del danés como segunda lengua. A través de la comparación de un grupo de tratamiento con varios grupos de control, sus resultados reflejaron que aquellos que formaron parte del proyecto participaron en mayor medida en una consulta ciudadana realizada posteriormente a todos los habitantes de la ciudad, incluso entre aquellos que reconocían que el proyecto no había supuesto una mejora sustancial en el aprendizaje del danés de sus hijos. Respecto al nivel de participación en las siguientes elecciones locales celebradas, en los análisis realizados no se identificó ningún efecto. En cambio, sí observaron que la probabilidad de participar en la posterior consulta ciudadana era significativamente mayor entre los que partici-

paron en el proyecto y, a su vez, decidieron no votar en las elecciones locales.

La conclusión final a la que llegan los autores de dicho estudio no es nada des-
deñable: de no haber sido por el proyecto, la voz de esos padres inmigrantes (a los
que no se les permite votar en las elecciones nacionales y decidieron no votar en las
locales) nunca habría sido escuchada. No obstante, desde mi punto de vista, también
cabría una interpretación menos optimista: implicarse en un proceso participativo no
siempre se traduce en una mayor participación en los canales representativos.

Ello plantea un dilema en los estudios sobre participación que aunque es difícil
de responder, no debería seguir siendo ignorado. Por un lado, se realizan investiga-
ciones sobre el abstencionismo electoral y, por otro lado, se analiza la capacidad de
ciertos mecanismos participativos para acercar las instituciones políticas a los ciudada-
nos. No obstante, aún sabemos muy poco sobre cuáles son los puentes necesarios
para conectar ambas orillas de la democracia: la participativa y la representativa.

Los capítulos 4 y 5 abordan cómo los procesos participativos pueden llegar a
afectar a los ciclos de la participación. Siguiendo la teoría de Hirschman (1982), los
ciclos de la participación funcionarían como un péndulo en el que un individuo pasaría
de ocuparse principalmente por la esfera privada a priorizar la esfera pública, y vice-
versa. No obstante, según Hirschman, los efectos de la participación puede superar el
nivel individual y cristalizar en el clima político. Por ejemplo, podría esperarse que,
tras un proceso participativo en el que las expectativas iniciales y los resultados obte-
nidos no acaban correspondiéndose, acabe extiéndose un sentimiento de frustración
entre el tejido asociativo local, afectando de ese modo a la política local y pudiendo
tener incluso un impacto en los canales representativos. Uno de los pocos estudios
que han analizado el impacto electoral de los **proce-sos** participativos es el realizado
por Anduiza et al., 2008, incorporando además un diseño cuasi-experimental.

Los próximos capítulos se centran en las características e implementación de las

propuestas surgidas de procesos participativos y en el impacto de estos procesos en la relación administración y sociedad civil. No obstante, es necesario que futuras investigaciones analicen de manera directa el efecto de los procesos participativos en la participación electoral, ya sea prestando atención a aspectos como la abstención o el sentimiento del deber de votar.

Definición del objeto de estudio

Existen multitud de clasificaciones posibles a la hora de intentar reducir y operacionalizar el amplio universo de procesos participativos. Arnstein (1969), Fung (2006), Gaventa (2006) y Smith (2009), por citar algunos de los más relevantes, han realizado sin duda algunas de las aportaciones más influyentes. Uno de los artículos ya clásicos en el campo de la participación ciudadana es el de Sherry R. Arnstein (1969) en el cual expone su conocida escalera de participación compuesta por ocho niveles.⁵⁰ Casi cuarenta años después de la publicación de este artículo, Archon Fung y John Gaventa propusieron, en el mismo año pero por separado, una propuesta de herramienta analítica basada en dos cubos tridimensionales para ubicar la amplia diversidad de procesos participativos, pasando así de la lógica secuencial y unidimensional propuesta por Arnstein a una multidimensional con varias combinaciones posibles.

El cubo propuesto por Fung (2006: 71) estaría formado por las siguientes dimensiones: i) selección de los participantes⁵¹; ii) modo de toma de decisiones⁵² y, por

⁵⁰ Manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power and citizen control.

⁵¹ Esta dimensión estaría vertebrada por el eje inclusión vs exclusión. En el polo más inclusivo tendríamos un proceso participativo dirigido al público en general y sin limitaciones, mientras que en el polo más excluyente tendríamos un proceso dirigido a expertos en la materia y pertenecientes a la administración pública principalmente (*state*). Entre ambos polos extremos habría un tercer grupo compuesto por diferentes perfiles intermedios de participantes organizados en torno a *minipublics*.

⁵² El modo en que se toman las decisiones estaría estructurada alrededor del eje menor o mayor intensidad. De ese modo encontraríamos procesos en los que los participantes tienen una actitud muy pasiva y de mero espectador a otros procesos en los que expresan y desarrollan preferencias o incluso se llega un punto de deliberación y negociación.

último, iii) conexión o impacto en las políticas públicas.⁵³ Mientras que el propuesto por Gaventa (2006: 25) tendría en cuenta principalmente: i) quién origina (y para quién) los procesos participativos; ii) los niveles de participación (local, nacional y global) y, por último, iii) la capacidad de influencia, entendida como la posibilidad de alterar la agenda y el modo de interacción con las esferas de decisión públicas. Graham Smith (2009), en cambio, menciona cinco grandes criterios no tanto para clasificar o ubicar en diferentes ejes los procesos participativos sino a través de los cuales poder evaluarlos, estos son: inclusión, control popular, juicio informado, transparencia y eficiencia.

Sin duda, podríamos mencionar muchas más clasificaciones. No obstante, las anteriores ofrecen, a mi juicio, los elementos más importantes a la hora de definir la gran variedad de procesos participativos. De hecho, podrían resumirse en dos los ejes principales a través de los cuales delimitar los procesos participativos, estos son: el nivel de institucionalización y el diseño participativo. El nivel de institucionalización ha sido utilizado en numerosas ocasiones para distinguir diferentes espacios participativos según su capacidad o intención de ser más o menos inclusivos. En ese sentido, Gaventa (2006) distingue los siguientes tipos de espacios: *closed*, *invited* o *claimed*. Esta clasificación ha sido utilizada posteriormente en otras investigaciones (Aiyar, 2010; Patel et al., 2016). Otros autores, en cambio, prefieren la clasificación propuesta por Fung (2006), la cual distingue entre: *state*, *minipublics* o *public*. Admitiendo matices entre estas clasificaciones, podemos encontrar más paralelismos que diferencias. Por ejemplo, por *closed* y *state* ambos autores se refieren principalmente a procesos o

⁵³ El impacto de los procesos participativos estaría estructurado según el nivel y tipo de influencia de los resultados obtenidos. En un extremo estarían aquellos procesos que alcanzan un nivel de influencia nulo o escaso y cuyos resultados giran principalmente en torno a beneficios individuales (ej. Adquisición de habilidades comunicativas o cultura cívica) mientras que en el polo opuesto encontraríamos procesos en los que la ciudadanía y autoridades elaboran conjuntamente planes de actuación o incluso se deja en manos de la ciudadanía y colectivos la gestión de determinados recursos e implementación de actuaciones.

bien iniciados desde y para la administración pública o bien dirigidos a un público reducido, principalmente burócratas, expertos o representantes políticos (Gaventa, 2006: 26; Fung, 2006: 68). En estos espacios, generalmente, los ciudadanos ordinarios no tendrían oportunidad para expresar sus opiniones y preferencias. Por su parte, los conceptos *invited* y *minipublics*⁵⁴ harían referencia sobre todo a la creación de foros - por parte de la administración- en los que se ofrece a los ciudadanos y a diferentes categorías de *stakeholders* la posibilidad de influir en la toma de decisiones. Por último, tras los conceptos *claimed* y *public* estaría la idea de procesos iniciados generalmente por la propia sociedad civil, orientados a generar acciones de protesta o debates a grande escala que alcancen a un público más amplio y difuso (*diffuse public sphere*⁵⁵) (Fung, 2006).

La delimitación del objeto de estudio analizado en esta segunda parte tiene su justificación teórica en muchas implicaciones derivadas de las clasificaciones realizadas por los autores que acabamos de mencionar (la justificación metodológica se detalla en el capítulo 3). Si partimos de la clasificación de Arnstein, los procesos participativos objeto de estudio en este trabajo serían aquellos incluidos desde el escalón 4, al que denomina *consultation*. Básicamente el criterio de inclusión es aquel en el que los participantes no solo reciben información sobre planes o actuaciones acerca de los cuales pueden estar interesados, sino que la opinión de estos es tomada en cuenta a la hora de elaborar, por ejemplo, planes de actuación en materias concretas. Simbolizaría el nivel mínimo de participación requerido para considerarlos como procesos participativos orientados a la formulación de políticas públicas. Si adoptamos la perspectiva de Fung

⁵⁴ Archon Fung (2006) utiliza el término mini-publics en su formulación más amplia incluyendo dentro de él tanto aquellos mecanismos que contemplan algún sistema de aleatorización o elección por sorteo a la hora de elegir a los participantes como aquellos abiertos al conjunto de la población o al colectivo formado por professional stakeholders y lay stakeholders.

⁵⁵ Este concepto estaría relacionado con la propuesta hecha por Parkinson y Mansbridge (2012) sobre los sistemas deliberativos y los enfoques propios de Jürgen Habermas (1989).

(2006), y nos fijamos principalmente en su esquema del modo de selección de los participantes, no entrarían dentro del objeto de estudio de esta investigación aquellos procesos dirigidos y formados principalmente por el *state* (*expert administrators* o *elected representatives*) ni tampoco aquellos procesos dirigidos a una esfera pública difusa (*diffuse public sphere of mass media* o *macro-public*). En los procesos participativos analizados en los siguientes capítulos es condición necesaria que exista un componente ciudadano en su composición, ya sea mediante la participación de ciudadanos a título individual y/o de representantes de la sociedad civil. Por último, si atendemos a la clasificación de Gaventa (2006) sobre los diferentes espacios de participación, el objeto de estudio serían aquellos procesos iniciados por las propias administraciones a nivel local con el objetivo de abrir nuevos canales de participación, invitando a los ciudadanos y/o miembros de la sociedad civil a participar en ellos (*invited spaces*).

Podemos igualmente clasificar los procesos participativos según su nivel de institucionalización. En el nivel más elevado nos encontraríamos tres tipos de participación ampliamente conocidos: la electoral, la plebiscitaria (referéndums) y la legislativa (iniciativas legislativas populares), entre otros. Este tipo de mecanismos altamente institucionalizados tendrían la capacidad de propiciar los debates a gran escala a través, por ejemplo, del período de campaña ante la celebración de unas elecciones o referéndum, así como durante el proceso de recogida de firmas. En el nivel más bajo (incluso inexistente) de formalización, encontraríamos acciones como participar en una manifestación; firmar una petición o manifiesto o contactar directamente con un político, entre otras. En un nivel intermedio, encontraríamos aquellos procesos participativos creados principalmente por instituciones, pertenecientes a diferentes niveles territoriales de gobierno. Entre sus principales funciones, en algunos casos, estarían fortalecer y cohesionar la sociedad civil, así como implicar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones para la formulación y elaboración de políticas públicas. En

relación a la primera función estaríamos pensando en procesos como la celebración de unas jornadas de intercambio de ideas entre asociaciones de un mismo sector de diferentes municipios o, por ejemplo, la celebración de una comida comunitaria con el fin de recaudar fondos para alguna causa solidaria. Respecto a la segunda función, encontraríamos procesos como la creación de un foro sobre ahorro energético en el que vecinos, asociaciones, expertos y concejales participan conjuntamente con el fin de diseñar un plan estratégico en materia de energía. La realización de presupuestos participativos en los que los ciudadanos puedan elegir a qué destinar un porcentaje del presupuesto municipal entraría principalmente dentro de la segunda función, aunque también perseguirían los objetivos de fortalecimiento y cohesión de la sociedad civil y la ciudadanía.

A lo largo de toda esta segunda parte, el factor que delimita los procesos participativos como objeto de estudio es la voluntad, al menos declarada, de involucrar a los ciudadanos y colectivos en la toma de decisiones sobre políticas públicas.⁵⁶ Esto no quiere decir que los efectos de los procesos participativos se restrinjan al análisis de sus propuestas sobre políticas públicas, sino que es un requisito necesario para considerarlo parte de nuestro objeto de estudio.

Con el fin de simplificar la enorme variedad de procesos participativos que cumplen dicha función, estos fueron clasificados en cuatro grandes categorías ideales de mecanismos participativos considerados como los más frecuentes tanto en España como en otros países del sur de Europa (Font et al., 2014): presupuestos participativos, planes estratégicos, otros mecanismos permanentes (principalmente consejos consultivos) y otras experiencias participativas puntuales (por ejemplo, consultas ciudadanas o foros *ad hoc*).

⁵⁶ Por supuesto, habría otro nivel que diferenciaría entre participación offline y online. Para una visión actualizada de tipos de procesos participativos *online* en cada uno de los tres niveles mencionados recomendamos visitar latinno.net

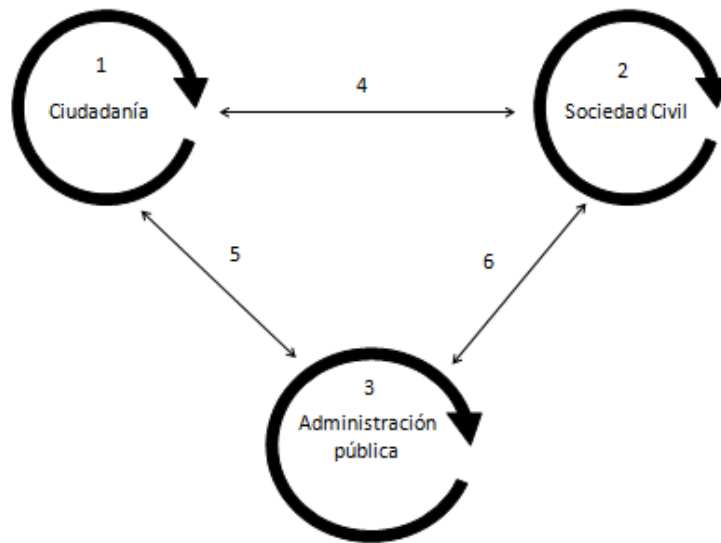
Principales efectos esperados de los procesos participativos

La diferenciación entre los efectos orientados al análisis de las propuestas y los orientados al análisis de la relación sociedad civil - administración estaría relacionada con la diferenciación más general que habitualmente se hace entre *policy* y *polity*. Otros autores hablan de *hard and soft benefits* (Lupien, 2018: 3) o *spillover effects* (Altschulers y Corrales, 2012). Antes de pasar al análisis pormenorizado de los efectos es necesario realizar un breve mapeo de los principales efectos esperados de los procesos participativos observados en la literatura. Obviamente existen muchas posibilidades a la hora de clasificar los potenciales efectos de los procesos participativos. En nuestro caso hemos optado por aproximarnos desde diferentes ángulos.

En primer lugar, hemos comenzado entre efectos en las políticas públicas, efectos a nivel individual y efectos a nivel relacional. En el conjunto de estudios que prestan especial atención al efecto de los procesos participativos en la elaboración de políticas públicas y planes estratégicos (Abers, 2007; Bua y Escobar, 2018; Jaramillo y Alcázar, 2017) destacan las investigaciones realizadas por Fung (2009) en las áreas de educación, seguridad ciudadana y urbanismo. En segundo lugar, a nivel individual, la literatura sobre los efectos actitudinales en los participantes es mucho más extensa. Numerosos estudios han enfatizado el aprendizaje de conocimientos políticos y cívicos (Pincock, 2012; Talpin, 2012; Funes, et al., 2014), así como cambios en el sistema de valores y preferencias (Cohen, 2005 [1989]). Por mostrar un ejemplo, Talpin (2012) identifica cuatro tipos de transformaciones en los participantes: aquellos que se convierten en «ciudadanos expertos» con amplios conocimientos sobre el funcionamiento de la administración; los que se introducen en el mundo del activismo social; los que son cooptados o ascienden dentro de los partidos políticos locales y, por último, los que terminan por desmovilizarse completamente. Por último, a nivel relacional, pode-

mos distinguir diferentes tipos de interacciones atendiendo al tipo de actores potencialmente implicados en un proceso participativo. La figura 9 muestra las interacciones entre los tres actores principales que suelen jugar algún papel relevante en los procesos participativos: ciudadanos a título individual, la sociedad civil y la administración pública. Dejamos a un lado la figura de los expertos ya que su presencia no es tan habitual, aunque cada vez mayor, que la del resto de actores mencionados y en muchas ocasiones su papel queda supeditado a las funciones realizadas por la administración.

Figura 9. Interacciones entre ciudadanos, sociedad civil y administración en el contexto de procesos participativos locales (Elaboración propia).



De manera general, las interacciones podrían clasificarse en internas y externas. En el caso de las interacciones internas, nos referimos al modo en que actores de naturaleza similar interactúan entre sí. Por ejemplo, entre ciudadanos a título individual (interacción 1); entre miembros de un colectivo o de colectivos similares (interacción 2), y entre áreas de una misma administración o varias administraciones (interacción 3). Obviamente, estos tipos de interacción pueden complejizarse bastante más, por ejem-

plo, diferenciando entre niveles de administración o entre colectivos de reciente creación y colectivos con una larga trayectoria. Por otro lado, estarían las interacciones externas que harían referencia al modo en que se relacionan entre sí actores de diferente naturaleza (interacciones 4, 5 y 6).

Como consecuencia de la participación de ciudadanos a título individual (interacción 1) algunos estudios han identificado la formación de nuevos grupos, así como la inclusión de actores que se encontraban carentes de las condiciones necesarias para poder intervenir en las esferas de deliberación y participación pública (Baiocchi, 2005; Hernández-Medina, 2010). Los procesos participativos también tienen un efecto en la relación entre los diferentes colectivos y grupos organizados (interacción 2). En concreto algunos estudios apuntan a la generación de una mayor identificación colectiva (Lee, 2015), a un mayor flujo horizontal de la información y la mejora en la promoción del capital social (Bherer et al., 2016). En relación a los efectos observados dentro de la administración (interacción 3), algunas investigaciones han señalado mejoras en el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la administración (Wang y Wan Wart, 2007), así como en la percepción de eficacia política (Progrebinschi y Ryan, 2017).

Respecto a las posibles interacciones externas -o entre actores diferentes y con intereses no siempre compartidos-, su principal consecuencia es la reconfiguración de la red de actores alrededor de una o varias políticas públicas. No obstante, varios estudios han demostrado que no siempre resulta fácil diseñar procesos participativos en los que interactúen en un mismo espacio - y ateniéndose a las mismas normas - ciudadanos a título individual que no representan a ningún colectivo, con miembros o representantes de grupos formales que comparten unos mismos intereses (interacción 4). Por ejemplo, en algunos procesos participativos esta interacción no siempre acaba en nuevos canales de cooperación, sino que también pueden desembocar en episodios marcados por tensiones y conflictos. De hecho, investigaciones recientes han compro-

bado como el hecho de compartir espacio con nuevos actores –principalmente ciudadanos a título individual- hace que muchas de las asociaciones y colectivos más consolidados de un determinado municipio acaben retirándose del proceso participativo (Ganuza et al., 2014). Este efecto que puede denominarse como salidas o abandonos es analizado en más detalle en el capítulo y sería, en muchas ocasiones, un efecto no deseado tras la apertura de la red social alrededor de una política pública determinada.

Otro tipo de interacción externa sería la resultante del contacto entre la administración y la ciudadanía. Por ejemplo, la puesta en marcha de procesos participativos desarrollados a través de plataformas online hace que cada vez sea más habitual, aunque con menor intensidad, la interacción entre la administración y los ciudadanos a título individual (interacción 5). Ahora bien, algunos autores han advertido de los posibles riesgos de este tipo de canales como pueden ser el hecho de entender la participación como un sitio en el que compiten los ciudadanos sobre intereses particulares (London, 1995; Bohman, 1998). En el capítulo 6, incluido en la parte III de esta tesis, se abordan algunos debates de la participación ciudadana online así como la introducción de sistemas de optimización y argumentación en la toma de decisiones procedentes de otras disciplinas.

Por último, tendríamos la interacción entre la sociedad civil y la administración (interacción 6). A este tipo de interacción prestaremos especial atención en los capítulos 4 y 5. La mayoría de los estudios que han abordado los efectos de este tipo de interacción lo han hecho desde la óptica de la reconfiguración de las relaciones de poder, en el sentido de el establecimiento de relaciones más horizontales durante los procesos de toma de decisiones. No obstante, se ha tendido a prestar menos atención a los efectos negativos sobre la sociedad civil en determinados contextos. Desde posiciones críticas al modo en que en ocasiones se lleva a cabo la participación ciudadana

institucional algunos estudios han señalados los riesgos de pérdida de autonomía –o cooptación en el peor de los escenarios (Montambeault, 2011; Montambeault y Goirand, 2015)- así como de la desmovilización que puede conllevar el incumplimiento de expectativas generadas (Curato et al., 2013; Hanson, 2017; Polletta, 2013, 2016). Estos últimos enfoques han puesto de relieve la necesidad de abordar tanto los efectos positivos como negativos, o si prefiere deseados y no deseados, de los procesos participativos con el fin de comprender cómo dichos procesos no son inocuos, pudiendo en ocasiones de manera inintencionada ahondar en los sentimientos de desafección política. Los siguientes capítulos presentan varios estudios en los que se analiza empíricamente los principales aspectos mencionados en esta introducción relacionados con el análisis y evaluación de las consecuencias y resultados de una amplia muestra de procesos participativos locales desarrollados en España en los últimos años.

CAPÍTULO 3

Características e implementación de las propuestas participativas^{*}

‘En la segunda mitad de los años 90 elaboramos un mapa de experiencias de participación en Cataluña, establecimos clasificaciones: consejos, presupuestos, foros... individuales o colectivos. Siempre he considerado que esta era una aproximación muy instrumental. Dejamos para otro momento el análisis de los efectos o evaluación. Evaluamos únicamente los aspectos procedimentales, de la dinámica del proceso participativo. No medimos para qué había servido’.

El fragmento anterior corresponde a una entrevista a un experto académico en participación ciudadana realizada durante el desarrollo de esta investigación e ilustra la opinión ampliamente compartida por muchos investigadores y profesionales acerca del escaso interés que se ha prestado a los resultados y evaluación de los procesos participativos. Los principales motivos han sido mencionados en la introducción, destacando entre ellos el excesivo interés por las dinámicas internas y comunicativas y la preponderancia de estudios de caso únicos basados, muy a menudo, en experiencias exitosas.

Son muy pocos los estudios que han comparado diferentes mecanismos o diseños participativos y los que lo han hecho señalan una influencia limitada de los mismos. Más concretamente, ese es el diagnóstico si observamos, por ejemplo, los

* Parte de este capítulo ha sido publicado anteriormente en: 1) Fernández-Martínez, José Luis. Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas. Anuario de Derecho Municipal. 9, pp. 143 - 174. Instituto de Derecho Local-UAM, 2015; 2) Font Fábregas, Joan; Fernández-Martínez, José Luis; García Espín, Patricia. Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. Revista Vasca de Administración Pública. 107 - 2, pp. 617 - 646. Instituto Vasco de Administración Pública, 2017.

municipios británicos (Lowndes et al., 2001), la elaboración interactiva de políticas en Holanda (Van Tatenhove et al., 2010), los jurados ciudadanos en España (Font y Blanco, 2007), la inmensa mayoría de encuestas deliberativas (Goodin y Drizek, 2006) y las conferencias de consenso danesas (Joss, 1998). Para encontrar efectos algo más claros es necesario poner el foco en procesos emblemáticos. Sin duda el caso más conocido es el del presupuesto participativo de Porto Alegre. Aunque la inmensa mayoría de esos estudios dibujan un escenario casi perfecto, algunos estudios comparados más rigurosos apuntan a un escenario menos optimista y de efectos no sistemáticos (Boulding y Wampler, 2009).

3.1.El destino de las propuestas participativas

Es precisamente la existencia de resultados mixtos sobre el impacto de los procesos participativos y sus condicionantes lo que da pie a la aparición de las hipótesis de la escucha selectiva (Sintomer et al., 2008) o *Cherry-picking* (Smith, 2009). La adaptación de la expresión anglosajona *Cherry-picking* al objeto de estudio de esta investigación, ilustraría el acto en el que las autoridades locales implementarían las propuestas surgidas de procesos participativos de manera arbitraria o selectiva.

Imaginemos una cesta repleta de cerezas, en las que cada una de ellas sería una propuesta participativa. En muchos casos, la persona encargada de la recolecta no habría clasificado las cerezas según su calidad, variedad u origen. Por tanto, en principio, todas las cerezas contarían con la misma probabilidad de ser escogidas. El consumidor ante tal amplia oferta de cerezas y sin ningún tipo de indicación, escogería o desecha-ría las cerezas según sus propias preferencias. Algunos consumidores se decantarían por las cerezas con un color más rojizo mientras que otros preferían las más maduras y con un color más apagado.

Siguiendo la anterior metáfora, este capítulo pretende conocer la efectividad de los procesos participativos según el nivel de implementación de sus propuestas sobre políticas públicas, poniendo para ello especial atención en el recorrido y destino de las propuestas.

El argumento principal es que una implementación mínimamente satisfactoria de los procesos participativos, independientemente de las transformaciones sustantivas que traigan consigo, es por sí misma importante para al menos no retroceder en el objetivo de profundización democrática de los procesos de toma de decisiones a través de la participación ciudadana. Si los procesos participativos no consiguen traspasar la barrera de la propuesta para convertirse en políticas públicas probablemente acabarán desincentivando a muchos de los ciudadanos que en su día accedieron a participar. Más aún si detrás de la implementación (o no implementación) se observa una ausencia de criterios objetivos y transparentes, confirmando la sospecha de la escucha selectiva o *Cherry-picking*.

Parece razonable, por tanto, intentar medir parte del impacto y efectividad de los procesos participativos a través del estudio del nivel de implementación de sus propuestas. Lo que plantea de novedoso esta aproximación no es tanto el hecho de poner el foco en si los procesos participativos persiguen los objetivos de justicia y transformación social defendidos por parte de la literatura sobre democracia participativa y deliberativa (Gutmann y Thompson, 1998; Hajdarowicz, 2018), sino averiguar en qué medida y bajo qué condiciones, las propuestas surgidas en dichos procesos -normalmente reconocidas y aceptadas por las autoridades- acaban implementándose. En las conclusiones de esta segunda parte se discuten las implicaciones que tienen para la teoría y práctica de la participación ciudadana la introducción o no de criterios de justicia social entre los principios que deben regir la democracia participativa y deliberativa (Young, 1999).

3.1.1. ¿Qué se propone? ¿Qué se implementa? ¿Quién responde?

El proyecto *Cherry-picking* ha abordado numerosas preguntas de investigación, este capítulo se centra en tres de ellas: ¿Qué tipo de propuestas surgen de los procesos participativos a nivel local? ¿Cuál es su nivel de implementación? Y, por último, ¿se ofrecen explicaciones cuando una propuesta no se lleva a cabo?⁵⁷

Respecto a la primera de las preguntas parte de la literatura se muestra crítica a tenor de la práctica cotidiana que puede observarse en muchos procesos participativos. Por un lado, Baiocchi y Ganuza (2014) han llamado la atención sobre la pérdida de la capacidad transformadora de los presupuestos participativos en favor de la dimensión comunicativa.⁵⁸ En relación a la segunda pregunta sobre cuál es el nivel de implementación de las propuestas no existen estudios que, de manera sistemática, hayan tomado como unidad de análisis cada una de las propuestas surgidas de diferentes procesos participativos, desarrollados a su vez en distintos municipios. En la mayoría de las ocasiones, la evaluación que se hace de los procesos participativos se basa en el análisis del nivel de satisfacción declarado por parte de los participantes sobre su experiencia personal (Font y Navarro, 2013). Sin restar importancia a este tipo de aproximaciones, el argumento defendido en este capítulo es que es necesario conocer en detalle la trayectoria de cada una de las propuestas surgidas de diferentes procesos participativos con el fin de evaluar su efectividad y mejorar su funcionamiento.

Por último, y en relación a la tercera pregunta, casi tan importante como el nivel de implementación es el nivel de rendición de cuentas en los procesos participativos. A

⁵⁷ La primera y última preguntas son abordadas exclusivamente en esta tesis, mientras que la segunda forma parte de la principal pregunta de investigación del proyecto.

⁵⁸ No obstante, como se discutirán en las conclusiones de esta segunda parte, no existe un consenso sobre si la democracia participativa y deliberativa debe asumir las normas o principios de la justicia social (Gaventa, 2006) o si simplemente debe garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio democrático, principalmente salvaguardando el principio de inclusión (Young, 1999: 151-158).

pesar de ser ‘uno de esos conceptos dorados al que nadie puede oponerse’ (Bovens, 2007: 448), la rendición de cuentas apenas ha sido objeto de análisis a la hora de evaluar los procesos participativos pasados unos años de su finalización (Wampler, 2004). La existencia de esta laguna en la literatura es comprensible ya que sería el paso siguiente al análisis de la implementación de los procesos participativos, que como se ha mencionado, tampoco ha alcanzado un nivel considerable de desarrollo. La importancia de poner el foco en los procesos de rendición de cuentas en espacios participativos descansa sobre el siguiente argumento: si las propuestas finalmente no son implementadas, es de esperar al menos algún tipo de explicación bien de manera directa por parte de los responsables del proceso participativo o bien a través de la activación de o apertura de algún mecanismo de rendición de cuentas o transparencia.

Medir el nivel de implementación de un amplio conjunto de propuestas, surgidas a su vez de procesos participativos tan diversos como los propuestos en este trabajo, no es una tarea fácil. La estrategia de investigación adoptada ha consistido básicamente en trazar el recorrido de las propuestas transcurridos varios años desde su formulación y aceptación. Para conocer la trayectoria de las propuestas, se partió inicialmente de una aproximación lineal compuesta por seis momentos claves en el proceso de transformación de propuesta a política pública:

Tabla 11. Secuencia lineal del recorrido de las propuestas participativas (elaboración propia).

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Propuesta echazada o ignorada	Propuesta aceptada formalmente	Propuesta incluida en la documentación del departamento	Propuesta incluida en el programa de trabajo	Propuesta en proceso de implementación	Propuesta implementada

La fase 6 ilustraría el escenario ideal en el que una propuesta acabaría por implementarse tal y como quedó plasmada en el documento definitivo tras la finalización del proceso.⁵⁹ En el extremo contrario (fase 1) podríamos encontrar que una propuesta fuese explícitamente rechazada o ignorada. En este último escenario no se produciría ninguna actuación por parte de las autoridades una vez finalizado el proceso participativo. Frente a los dos escenarios anteriores, pueden darse fases intermedias en la adopción de propuestas. Por ejemplo, cabe que una propuesta no pase de la fase de aceptación formal (fase 2) o se detenga en la fase de inclusión en el programa de trabajo de un departamento (fase 4).

Sin embargo, los escenarios más habituales acabaron distanciándose enormemente de cualquier lógica lineal. Durante el trabajo de campo realizado en el contexto de esta investigación, detallado más adelante, la realidad mostró ser mucho más compleja. Por ejemplo, había propuestas que por su contenido requerían una implementación continua, no obstante, en un momento determinado dejaron de implementarse y fueron abandonadas. En ese caso, la propuesta alcanzó en un momento determinado el nivel máximo de implementación, descendiendo posteriormente. En otros casos, hubo propuestas que habiendo sido aprobadas y apareciendo en la documentación interna del departamento, llevaban en ese mismo estado varios años y, en consecuencia, podrían considerarse como propuestas olvidadas. Por ilustrar un último escenario, había propuestas que aparecían como implementadas en diferentes fuentes, en cambio, una vez consultados los documentos y entrevistado a varios informantes (principalmente personal técnico de los ayuntamientos), se apreció que las propuestas habían sufrido serias modificaciones respecto al documento definitivo.

⁵⁹ Esta propuesta, antes de ser incluida en dicho documento, ha podido superar unos requisitos de viabilidad y, posteriormente, haber recibido el apoyo y reconocimiento de las autoridades responsables, por ejemplo, recogiendo en sus actas y/o publicándose en algún canal oficial. Por último, y en el mejor de los casos, ese mismo gobierno puede haber llegado a informar durante alguna sesión plenaria del estado de ejecución de las propuestas.

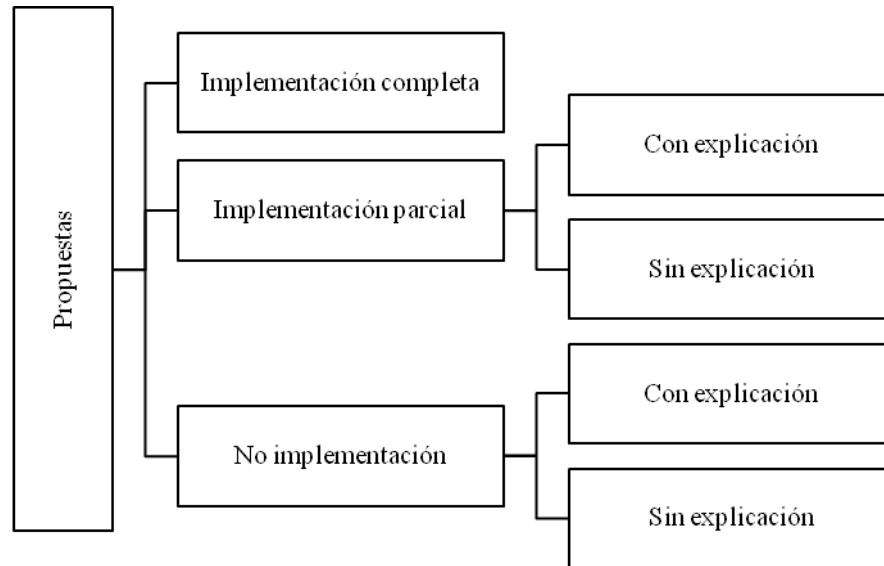
Debido a las anteriores casuísticas, se decidió simplificar la escala de implementación pasando de seis categorías a tres: no implementación, implementación parcial e implementación total (figura 10).

La categoría de implementación parcial recogería todos aquellos escenarios más complejos que acabamos de describir, como son las propuestas abandonadas, olvidadas y modificadas. Por otro lado, más allá de la implementación, se espera que los responsables de los procesos participativos ofrezcan explicaciones de los motivos por los que una propuesta, que cuenta con un mínimo reconocimiento de las autoridades, no acaba implementándose completamente.⁶⁰

Por ese motivo, posteriormente se indagó sobre si las propuestas que no habían sido implementadas o habían sido implementadas parcialmente, habían recibido algún tipo de explicación. El hecho de que una propuesta no llegue al estado máximo de ejecución, no debe considerarse en sí mismo como una actitud poco democrática. Desde esta óptica, el acento se pondría en la voluntad de transparencia y de rendición de cuentas de las autoridades. Si una propuesta después de haber sido aprobada y aceptada por parte de las autoridades no es finalmente implementada, por diferentes motivos, cabría esperar al menos una explicación para que los participantes (y también el resto de ciudadanos) pudiesen hacer sus propias valoraciones contando con el máximo de información posible.

⁶⁰ No olvidemos que se tratan de propuestas que han surgido de procesos impulsados por los propios ayuntamientos y que en la mayoría de las ocasiones el listado de propuestas cuentan con la aprobación o el reconocimiento de las autoridades políticas.

Figura 10. Destino de las propuestas participativas (Elaboración propia).



Conceptos tales como control popular, transparencia y rendición de cuentas⁶¹ han sido ampliamente estudiados en relación a la democracia representativa (Bovens, 2007; Papadopoulos, 2007; Przeworski et al., 1999; Schedler et al., 1999). En este capítulo se ha adaptado el concepto de *accountability* a contextos participativos, partiendo de la definición propuesta por Bovens (2007) la cual sintetiza los aspectos más importantes y consensuados en la literatura. Según Bovens *accountability* consiste en “una relación entre un actor y un foro, en la cual el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias” [traducción propia] (2007: 450).

En el contexto de la democracia participativa, el actor sería principalmente el impulsor del proceso participativo, mientras que el foro sería el conjunto de partici-

⁶¹ Según Bovens transparencia es una dimensión instrumental para alcanzar la rendición de cuentas, pero no constituye rendición de cuentas por sí misma (2007: 450).

pantes y, de manera más difusa, en muchos casos también el resto de ciudadanos o colectivos aunque no hubiesen participado. Respecto al lugar donde tiene lugar la rendición de cuentas, en el caso de la mayoría de presupuestos participativos desarrollados antes de la implantación generalizada de las TICs serían las asambleas vecinales en las que tienen lugar la presentación, defensa y votación de las propuestas, así como en los diferentes órganos de seguimiento incluidos en su estructura organizativa. En el caso de otros mecanismos participativos, como pueden ser los consejos consultivos, sería durante el tiempo reservado al turno de preguntas donde tendría lugar la actividad de control y seguimiento por parte de los participantes.

Sin duda, cabe esperar que lo que más preocupe a los participantes sea si las autoridades llevan a cabo o no las propuestas. No obstante, independientemente del nivel de implementación, la rendición de cuentas es un imperativo por sí mismo. Según Przeworski: 'A government may act in a representative fashion because it is responsive or because it is accountable' (1999:10). Pero además del argumento normativo existe otro pragmático: la falta de explicaciones puede llevar a los participantes a la desilusión, la frustración e incluso al enfado, debido a la percepción de baja calidad democrática y pérdida de influencia política que son, precisamente, unos de los principales motivos para participar.

3.1.2. Posibles factores explicativos

Antes de responder a las preguntas planteadas anteriormente, es necesario resumir qué sabemos a día de hoy sobre los potenciales factores que pueden influir en la implementación de los procesos participativos. Siendo consciente, tal y como se mencionó en la introducción, que una de las principales dificultades a la hora de analizar el impacto de un proceso participativo es intentar aislar los factores que

influyen en él.⁶² A continuación se clasifican los principales factores en tres niveles de análisis atendiendo a las características del municipio, del tipo de proceso y, finalmente, de las propuestas.

A nivel de municipio

En relación al municipio, y concretamente a su tamaño, la opinión mayormente extendida es que resulta más fácil desarrollar procesos participativos de manera exitosa en pequeños municipios o comunidades reducidas. La proximidad de los ciudadanos con las autoridades favorecería, en principio, la implementación y seguimiento de las propuestas. Un segundo factor contextual sería el nivel de recursos económicos disponibles. Previsiblemente, aquellos municipios con mayores recursos tendrían más probabilidad de poder implementar las propuestas y diseñar procesos participativos de manera más cuidadosa. A su vez, la cultura organizativa de un determinado ayuntamiento, por ejemplo, contar con un plan y/o concejalía de participación ciudadana podría considerarse otro factor importante a tener en cuenta. Un cuarto factor a incluir como control sería la ideología del gobierno, ya que no existe evidencia alguna que indique que los gobiernos de un determinado color político actúen de manera más responsable en el contexto de procesos participativos. Otro factor sería el calendario político, por ejemplo, la proximidad con las elecciones podría influir en una mayor implementación debido a los costes electorales derivados de no hacerlo (Anduiza et al., 2008). Por último, el cambio en el gobierno local tras unas elecciones podría conllevar al abandono del proceso participativo y por tanto la no implementación de las propuestas surgidas del mismo (Alvés y Giovanni, 2012; Cooper y Smith, 2012).

⁶² Como vimos en la introducción son muy pocos los estudios que han conseguido aislar en cierta medida los factores que influyen en el impacto de los procesos participativos a través de estudios cuasiexperimentales (Anduiza et al., 2008; Hjortskov et al., 2018)

Tabla 12. Posibles factores que influyen en la ejecución de las propuestas participativas.

A nivel de municipio	Tamaño del municipio Cultura organizacional Ideología del gobierno Recursos económicos Tiempo político
A nivel de proceso	Nivel de institucionalización del mecanismo Cantidad de propuestas Implicación de otras administraciones Calidad de proceso y la deliberación
A nivel de propuesta	Coste Financiación externa Competencias Continuidad o cambios Apoyo institucional y social

A nivel de proceso

Otro conjunto de factores serían los relacionados con las características del diseño del mecanismo participativo. En primer lugar, podríamos diferenciar entre procesos permanentes o temporales. Cabría esperar que aquellos procesos más duraderos acabasen adquiriendo un mayor grado de compromiso político y, consecuentemente, influyendo de manera positiva en la implementación de las propuestas (Morrell, 1999).⁶³ Un segundo factor a nivel de proceso sería la implicación de otras

⁶³ Como veremos más adelante, los presupuestos participativos y los consejos sectoriales podrían considerarse mecanismos de participación permanente. Aunque puede ocurrir que, ya sea por limitaciones presupuestarias o por cambios en la composición de la corporación local, entre otros motivos, se les ponga fin anticipadamente. Entre los mecanismos temporales encontraríamos, por ejemplo, lencuestas, consultas foros puntuales sobre aspectos

administraciones. Es previsible que aquellos procesos donde intervienen otras esferas de la administración, exista un mayor control y seguimiento de las propuestas (Fung, 2006).⁶⁴ Un tercer factor sería la cantidad de propuestas resultantes, es razonable pensar que cuanto mayor sea la lista de propuestas más probable es que las autoridades se sientan tentadas a elegir arbitrariamente entre.⁶⁵ A su vez, la existencia de espacios para la deliberación y la calidad de la misma podrían considerarse otro de los factores influyentes.⁶⁶ Además de estos, existirían otros factores relativos al diseño del proceso entre los que habría que destacar, por ejemplo, quién es el impulsor del proceso (sociedad civil, administración o ambas); visibilidad (medios de comunicación, redes sociales, etc.) y, por último, composición y perfil de los participantes (asociaciones, ciudadanos o *stakeholders*).

A nivel de propuesta

Un tercer conjunto de factores que ha recibido considerablemente mucha menos atención, es el relativo a las características concretas de las propuestas. Entre los diferentes factores destacaría el coste de la propuesta y la existencia de diferentes fuentes de financiación. Otro elemento importante sería quién o quiénes tienen las competencias para implementar una propuesta (no para llevar a cabo el proceso). En ocasiones una propuesta puede competir a varios departamentos o administraciones. Cabe mencionar como otro factor importante el carácter continuista, rupturista o innovador

concretos. Los planes estratégicos son de por sí un tipo de participación específica, por un lado su desarrollo se realiza en periodos medianos de tiempo (entre tres o cinco años en la mayoría de ellos), pero por otro lado, el momento de participación ciudadana en ocasiones suelen reducirse a encuentros puntuales durante el inicio del mismo.

⁶⁴ En el caso de los planes estratégicos, las autoridades locales pueden contraer compromisos con organismos regionales, nacionales o supranacionales a través de la concesión de subvenciones para desarrollar diferentes programas. Fung se refiere a este tipo de controles verticales como *accountable autonomy*.

⁶⁵ Existen procesos participativos que por su diseño poseen mayor capacidad de producir propuestas, esto ocurre con el caso de los presupuestos participativos y los planes estratégicos.

⁶⁶ Existen muchas maneras posibles para intentar medir la calidad, una de ellas es contar con expertos que ayuden y guíen durante el momento deliberativo. Para ello en ocasiones se suele contar con la presencia de facilitadores y consultoras externas, así como el acceso a un alto volumen de información.

de las propuestas. Es previsible que aquellas propuestas que supongan un desafío o ruptura, tengan menos probabilidad de ser aceptadas e implementadas. Un último factor a destacar sería el apoyo suscitado por la propuesta tanto dentro del gobierno y la administración como por parte de los ciudadanos y el tejido asociativo del municipio.

3.2. Materiales y metodología

En este apartado se exponen los principales aspectos relativos a la metodología y diseño de la investigación, poniendo especial énfasis en el proceso de selección tanto de los procesos y sus propuestas como en la recogida de la información.

3.2.1. Selección de los procesos participativos

Uno de los retos más importantes a la hora de diseñar la investigación fue ofrecer una imagen lo más próxima posible a lo que es la práctica habitual y cotidiana dentro de la participación ciudadana, ya que como se ha comentado existe cierta tendencia a estudiar procesos participativos ejemplares. El estudio de procesos exitosos, aunque relevante a la hora de conocer buenas prácticas, puede alejarnos de aquellos procesos menos visibles o atractivos mediáticamente que forman parte de la cotidianidad de la práctica participativa.

Pese a los últimos avances en lo que se refiere al registro de experiencias y procesos participativos,⁶⁷ actualmente no existe ningún listado oficial o mínimamente estandarizado de procesos participativos. Ello impide conocer con exactitud el universo exacto de procesos participativos. Por tanto, aunque la muestra de procesos realizada para esta investigación no pretende ser representativa del universo total de procesos participativos, sí se procuró captar la diversidad de procesos participativos. Para

⁶⁷ Ver participedia.net y latinno.net. Este último actualmente recoge 2500 experiencias de participación ciudadana distribuidas en 18 países de Latinoamérica.

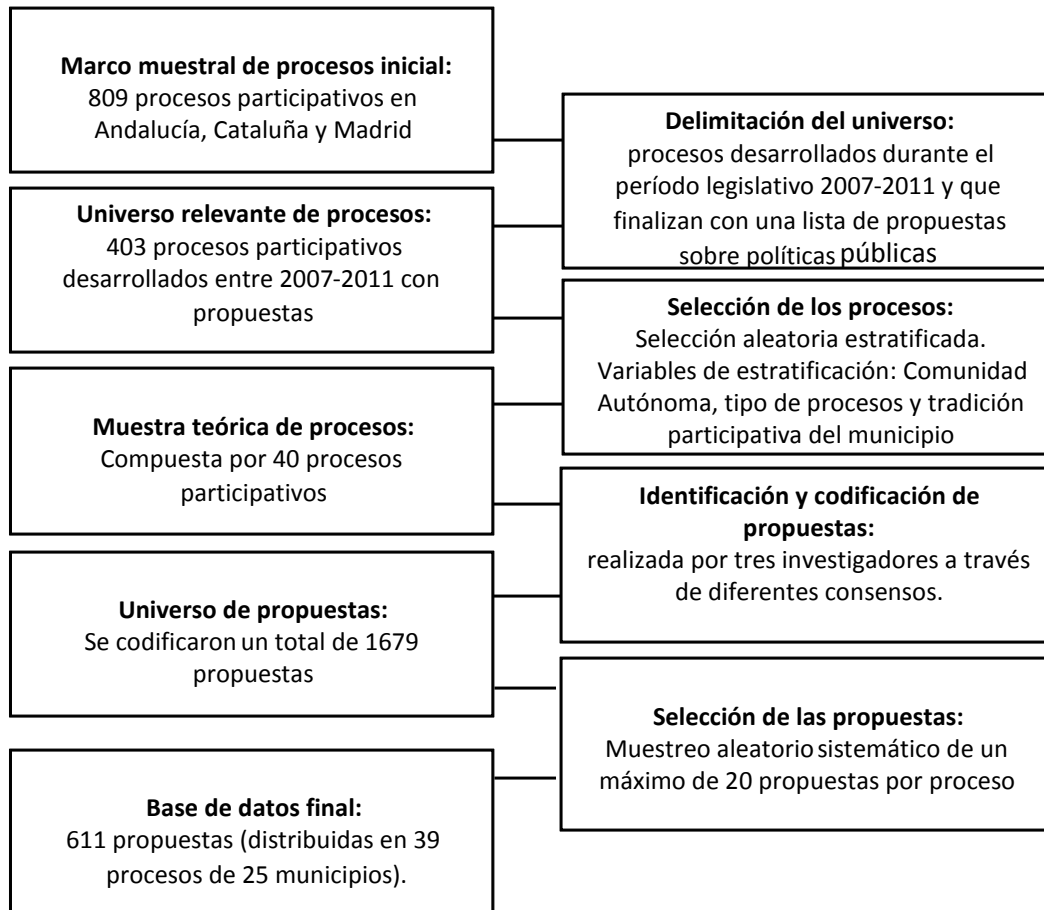
ello, se utilizó como marco muestral de partida una base de datos existente sobre mecanismos de participación local en el sur de Europa.⁶⁸ La figura 11 muestra los principales pasos seguidos a la hora de seleccionar, en primer lugar, la muestra final de procesos participativos y, en segundo lugar, el conjunto de propuestas que, no olvidemos, serán la unidad mínima de análisis.

1. Se delimitaron al nivel local ya que es en ese nivel donde se sitúan la mayoría de los procesos participativos desarrollados en España (Font et al., 2014), permitiendo a su vez controlar la variabilidad que presumiblemente habría supuesto incluir procesos supralocales.
2. Se excluyeron aquellos procesos fuera de nuestro marco espacio-temporal, este es: procesos realizados entre 2007 y 2011 en las CCAA de Andalucía, Cataluña y Madrid. Dejando así un margen para la implementación de al menos 4 años y evitando procesos realizados hace muchos años sobre los que sería difícil obtener información. Por otro lado, las CC.AA. escogidas reflejan gran parte de la pluralidad socio-política en España (Sintomer y Del Pino, 2014).
3. Acotado el marco espacio-temporal, se utilizó un método de muestreo estratificado para asegurar la diversidad de procesos participativos, según las siguientes variables de estratificación y por el siguiente orden: comunidad autónoma; tradición participativa del municipio (entendida como número de procesos participativos desarrollados en el municipio) y, por último, tipo de mecanismo participativo (presupuestos participativos, planes estratégicos, otros mecanismos permanentes (principalmente consejos consultivos) y otros mecanismos temporales).
4. Finalmente los procesos participativos fueron seleccionados de manera aleatoria en cada uno de esos estratos mencionados en el punto anterior, estableciéndose en

⁶⁸ MECPALO es el acrónimo del proyecto titulado 'Mecanismos de participación local en perspectiva comparada: causas y consecuencias' (Galais, et al., 2012; Font et al., 2014).

40 la cifra inicial de procesos totales a estudiar teniendo en cuenta los siguientes criterios: i) garantizar un número suficiente de propuestas susceptible de análisis estadísticos multivariados y ii) asegurar una diversidad suficiente de tipos de procesos y recursos disponibles.

Figure 11. Selección de las propuestas participativas.



Los procesos incluidos en la muestra inicial solo se sustituyeron en caso de constatarse que estaban fuera del marco espacio-temporal establecido, que finalizasen sin una lista reconocible de propuestas o por falta de colaboración por parte de la administración. La falta de información sobre el proceso o las propuestas no fue

considerada causa de sustitución con el fin de no sesgar la muestra favoreciendo a los procesos mejor documentados. La tasa de respuesta alcanzada sobre la muestra teórica fue del 81,3 por ciento. Obteniéndose finalmente información sobre 39 procesos participativos (un proceso de los iniciales no pudo ser sustituido por ningún otro), distribuidos en 25 municipios de tres Comunidades Autónomas. En el siguiente apartado se explica con más detalle el proceso de identificación y selección de las propuestas.

3.2.2. Selección de las propuestas

Una vez seleccionados los procesos el siguiente paso fue intentar tener acceso a su lista de propuestas.⁶⁹ El nivel de dificultad a la hora de acceder al documento final de propuestas varió sustancialmente, principalmente, según el tipo de mecanismo. Solo en 14 de los 39 procesos analizados la lista era de acceso público y sin restricciones. En aquellos casos en los que la lista de propuestas estaba accesible se confirmó con los técnicos responsables que efectivamente se trataba del documento definitivo. En aquellos otros casos en los que la lista no estaba accesible se solicitó directamente al personal responsable del proceso, llegando a esperar en ocasiones varios meses.

En el caso concreto de los consejos consultivos (clasificados inicialmente como otros mecanismos permanentes) resultó especialmente complicado acceder a sus documentos de propuestas, que normalmente resultaban ser actas. Por el contrario, los planes estratégicos fueron los procesos con mayor visibilidad y difusión de su lista de propuestas. En el caso de los presupuestos participativos, si bien es fácil encontrar abundante información sobre el proceso, acceder a la lista definitiva de propuestas resultó más complicado. Tanto es así que en más de la mitad de los presupuestos participativos la lista consistía en diferentes hojas de Excel que nos remitieron los técnicos

⁶⁹ Para los procesos participativos de carácter permanente (presupuestos participativos y consejos consultivos) en los que se elaboraron propuestas durante varios años se estableció el ciclo anual de 2010 como año de referencia o, en su defecto, el último año en que el proceso se hubiese llevado a cabo.

del Ayuntamiento debido a la inexistencia de otro documento más elaborado o formalizado. Por último, como cabía esperar, los procesos incluidos en la categoría de otros mecanismos temporales respondieron a casuísticas muy diversas.

Tabla 13. Principales formatos de las fuentes de información para obtener el listado de propuestas (Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking).

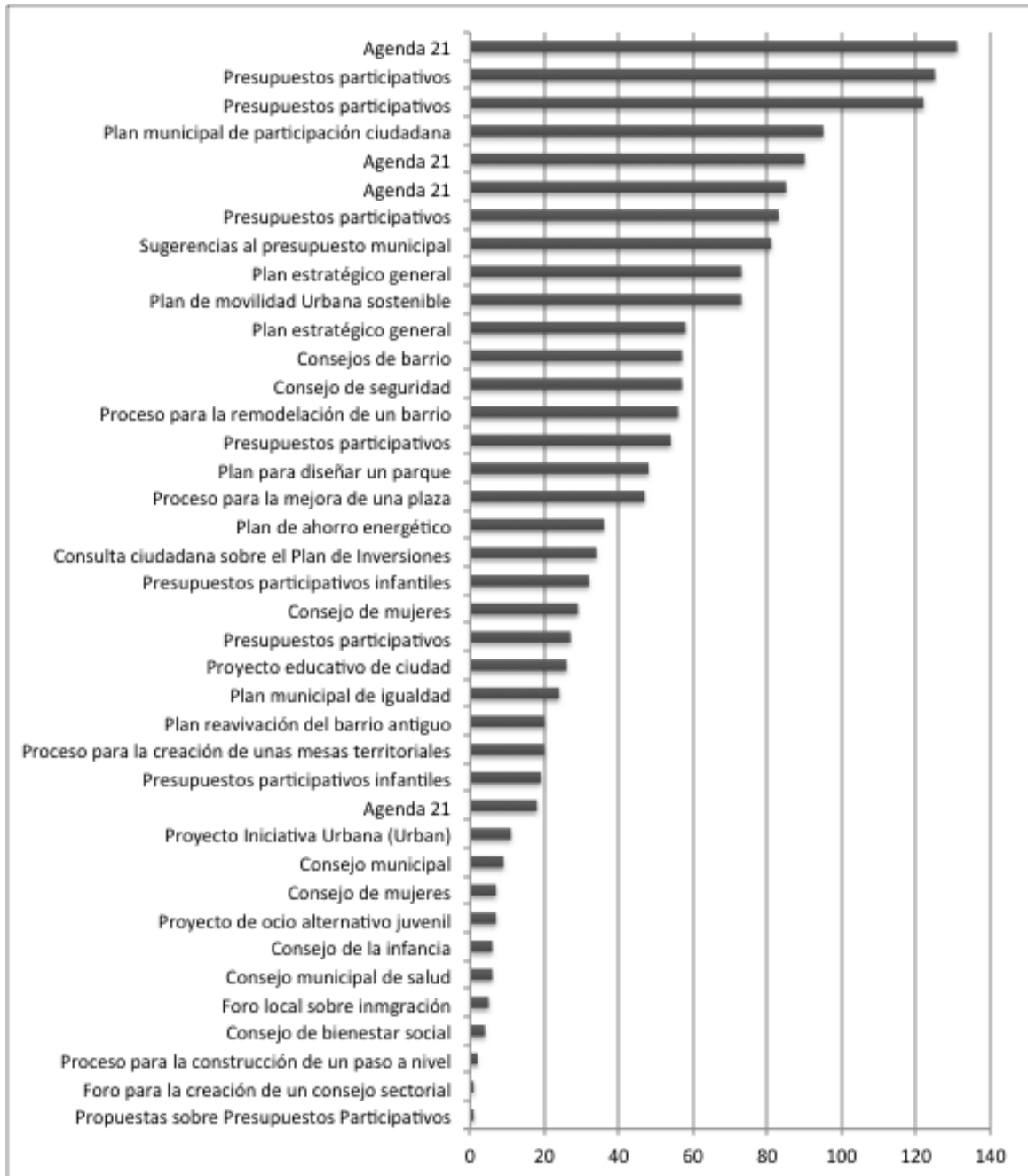
	Número	%
Informe técnicos internos	13	33.3
Informes ejecutivos finales	11	28.2
Actas oficiales / Resoluciones municipales / Mociones	8	20.5
Hojas de Excel	3	7.7
Entrevistas	1	2.6
Otros (notas informales, documentos de prensa, etc.)	3	7.7
Total	39	100.0

Una vez seleccionados los procesos y obtenidas las listas de propuestas, dos componentes del equipo de investigación identificamos y codificamos cada una de las propuestas y, paralelamente, un tercer investigador se encargó de revisar cada una de ellas con el fin de homogeneizar los criterios utilizados en la codificación.⁷⁰ En los casos en los que no fue posible alcanzar un consenso se plantearon las dudas en varias reuniones frente a otros miembros del equipo de investigación. En total se codificaron 1.679 propuestas, se seleccionándose a través de muestro aleatorio sistemático un máximo de 20 propuestas para cada proceso participativo.⁷¹ Hay que tener en cuenta que algunos procesos llegaban a superar las 100 propuestas (figura 12). En aquellos casos en los que había menos de 20 propuestas se seleccionaron todas.

⁷⁰ La tarea de identificar y codificar las propuestas en sus respectivos documentos –principalmente informes ejecutivos, actas, documentos técnicos y hojas de excel- resultó especialmente complicada en el caso de los consejos consultivos y las consultas ciudadanas a través de encuestas.

⁷¹ El muestreo sistemático ofrece la ventaja de respetar en gran medida la estructura del listado de propuestas, asegurando una mejor representación para los diferentes grupos de propuestas (ej. áreas temáticas). Para aquellos casos en los que las propuestas se encontraban en diferentes documentos se estableció un número de propuestas por documento proporcional al total.

Figura 12. Número de propuestas surgidas de los procesos participativos. N=1679
(Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



3.2.3. Recogida de la información

El trabajo de campo cabo se llevó a cabo durante el año 2014, principalmente a través de entrevistas presenciales estructuradas. No obstante, previamente a la realización de las entrevistas, se revisaron documentos oficiales y noticias en prensa local que reflejasen el grado de implementación de las propuestas.

La contactación de los informantes se realizó de la misma manera en todos los procesos. Una vez seleccionadas las propuestas se solicitó al responsable del proceso por email o teléfono que indicara la persona o área encargada de la propuesta para concertar una entrevista. Al término del trabajo de campo se realizaron un total de 162 entrevistas con 181 informantes (19 entrevistas fueron dobles o grupales). La media de entrevistas por proceso fue de 4,15 y la de informantes de 4,64. La mayoría de los entrevistados accedieron a ser grabados. Se estableció como criterio general la necesidad de llevar a cabo dos entrevistas como mínimo por cada propuesta. La práctica habitual fue entrevistar a un técnico responsable de la implementación de la propuesta (no del proceso participativo) y a un miembro de la oposición y/o participante. Como muestra la tabla 14 más del 40 por ciento de los entrevistados era personal técnico y la mitad pertenecían a áreas específicas del ayuntamiento distintas a la de participación. A la hora de seleccionar a los informantes, se evitó entrevistar a alcaldes y demás miembros del equipo del gobierno. Por tanto, el principal grupo de informantes fueron técnicos del Ayuntamiento del área correspondiente a la propuesta. En muchos de los casos se completó la información con entrevistas realizadas a miembros de la oposición y a participantes en los procesos.

Tabla 14. Perfil de los entrevistados (Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking).

	Contacto clave	Entrevistados
<i>Perfil</i>	%	%
Empleados públicos	87.2	43.4
Equipo de gobierno	5.1	15.7
Oposición política	5.1	16.9
Participantes / Sociedad Civil	2.6	16.9
Otros	-	7.2
Área de pertenencia de los entrevistados		
Participación	48.7	33.3
Relacionado con el contenido de la propuesta	41.0	50.8
Otros	10.3	15.9
Número total de informantes	39	181
Media de informantes por procesos	4.64	
Media de entrevistas por proceso	4.15	

Para las entrevistas se elaboró un cuestionario con más de 100 variables clasificadas en los tres niveles de análisis mencionados anteriormente: municipio, proceso y propuesta.⁷² Los mismos investigadores que realizamos el trabajo de campo introdujimos en un formulario estandarizado toda la información. Todo este proceso dio lugar a la base de datos del proyecto *Cherry-picking* la cual cuenta con información sobre 611 propuestas.⁷³ En el apartado siguiente se presentan los principales resultados en

⁷² La mayoría de la información relativa al municipio y al diseño estaba disponible antes de las entrevistas por lo que estas se centaron principalmente en aspectos relacionados con las características de las propuestas y su nivel de implementación. Evitando así que las entrevistas fuesen excesivamente largas. Se realizó un piloto para comprobar la comprensión y viabilidad del cuestionario. A su vez se elaboraron diarios de campo para cada uno de los procesos en los que los entrevistadores anotábamos lo ocurrido durante el trabajo de campo así como cualquier información adicional relevante.

⁷³ El siguiente paso fue evaluar la fiabilidad de la información obtenida. Para ello se distinguieron niveles de calidad entre las diversas fuentes de información y, por otro lado, se contrastó el nivel de coincidencia entre las respuestas de varios informantes sobre el estado de una misma propuesta. Esa información dio lugar a un indicador de fiabilidad compuesto por cuatro categorías: 1) ninguna razón para tener dudas (calidad buena de la información y no contradicciones, N=76); 2) incertidumbre mínima (calidad media de la información pero no contradicciones, N=377); 3) incertidumbre media (calidad media de la información y evidencia de contradicciones, N=118); 4) máxima incertidumbre (calidad baja de la información y evidencia de contradicciones, N=34) y, por último, 5) no

relación a las tres preguntas principales planteadas al inicio de este capítulo.

3.3.Resultados

3.3.1.¿Qué tipo de propuestas surgen de los procesos participativos?

El contenido específico de cada una de las propuestas surgidas de un amplio y variado abanico de procesos participativos no ha sido abordado con anterioridad por ningún otro estudio. En este apartado se detalla el contenido de las propuestas más frecuentes según el tipo de mecanismo, el área principal de políticas públicas sobre el que inciden y, por último, la valoración subjetiva que hacen los principales actores implicados en estos procesos sobre el alcance de las mismas, en el sentido de si suponen un cambio, desafío o continuidad respecto a las políticas desarrolladas hasta entonces.

Si analizamos las propuestas surgidas de los presupuestos participativos, la principal conclusión es que la mitad de ellas giran alrededor del área de urbanismo (tabla 15). El dato que llama más la atención es que de ellas el 80 por ciento se concentran en tres actuaciones muy específicas: reparar el pavimento, mejorar el alcantarillado e instalar bancos (figura 13). Este dato es coherente con el hecho de que tres de cada cuatro propuestas surgidas de presupuestos participativos sean percibidas como una continuación de las actividades que venía desarrollando previamente el Ayuntamiento. Coincidiendo la valoración que hacen los informantes sobre la naturaleza poco rupturista o innovador de las propuestas con el contenido exacto de las mismas.

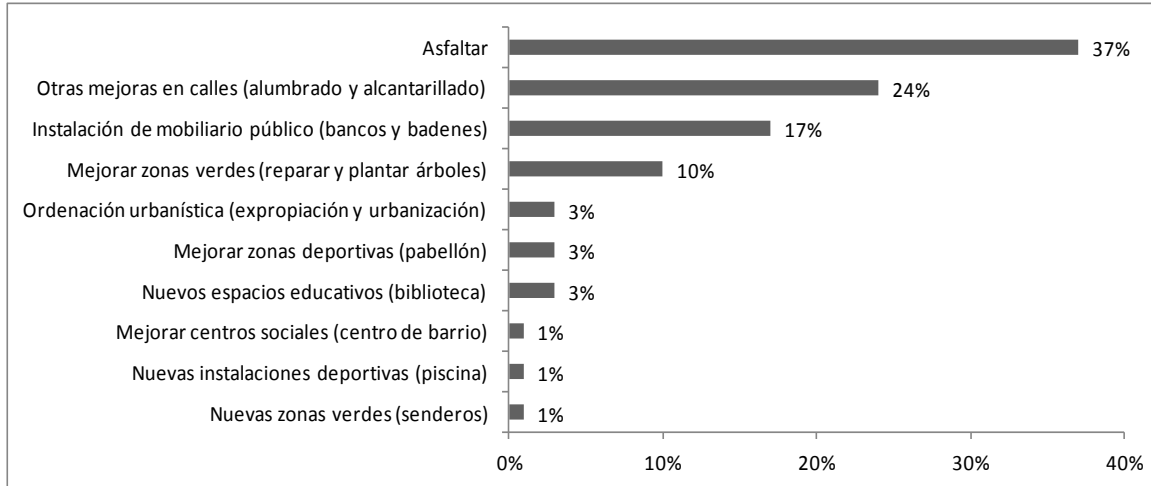
Tabla 15. Distribución de las propuestas, según áreas y tipo de procesos. (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)

Áreas	Presupuestos Participativos	Planes Estratégicos	Otros mecanismos permanentes	Otros mecanismos puntuales
Bienestar Social	.0	10.4	9.1	10.4
Educación	3.2	4.5	4.5	2.1
Salud	.6	.0	8.0	2.1
Cultura	1.9	1.1	.0	2.1
Deportes y Juventud	22.2	5.6	4.5	10.4
Economía y turismo	1.9	7.4	.0	6.3
Administración Pública	.0	8.6	4.5	1.0
Medio Ambiente	10.8	31.6	14.8	1.0
Participación Ciudadana	1.9	7.4	17.0	25.0*
Transportes	8.2	12.6	4.5	8.3
Seguridad	1.3	1.5	22.7*	1.0
ICTS	.6	.7	1.1	.0
Planificación Urbanística	47.5	8.6	9.1	30.2
Total %	100%	100%	100%	100%
Total propuestas	(158)	(269)	(88)	(96)
Total nº procesos	8	14	8	9

* La inmensa mayoría de las propuestas en esta celdas corresponden a un único proceso.

Estos datos reflejan la preocupación mostrada por algunos autores acerca de que los presupuestos participativos acaben convirtiéndose en espacios donde se deje pensar a los ciudadanos colectivamente sobre temas irrelevantes (Baiocchi y Ganuza, 2014: 43). Según estos autores, para que esto no ocurra y los presupuestos participativos sigan siendo una herramienta útil para la ciudadanía, uno de los criterios a tener en cuenta es el alcance e importancia de los temas o asuntos que se abordan. En concreto, la cantidad del porcentaje del presupuesto municipal asignado y el establecimiento de un sistema de prioridades son algunos de los elementos que os puedan dar pistas sobre el alcance real perseguido en este tipo de mecanismos.

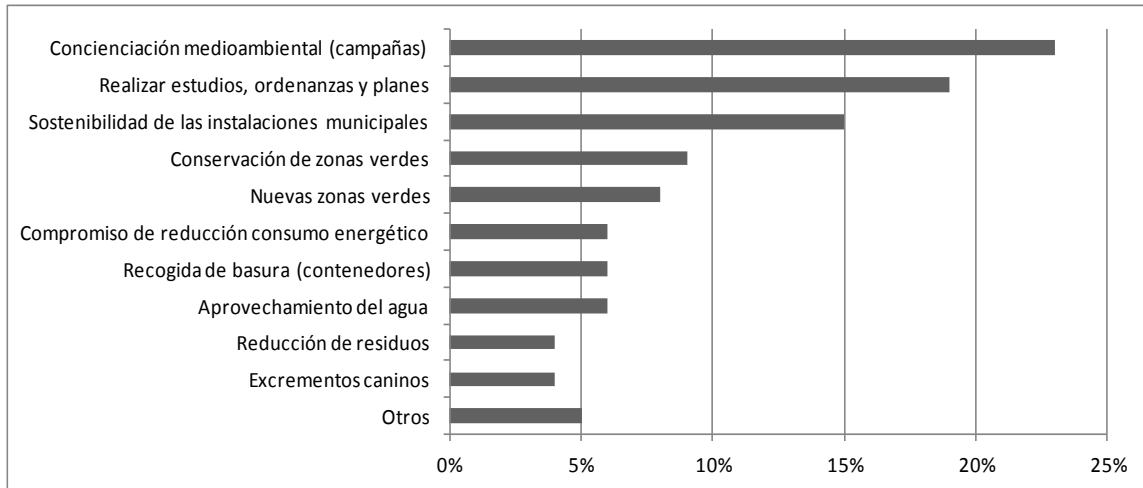
Figura 13. Contenido de las propuestas sobre urbanismo, en presupuestos participativos (N=80). (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



Si comparamos las propuestas procedentes de planes estratégicos con las de los presupuestos participativos se aprecia una mayor diversificación entre áreas y un incremento en la percepción de que suponen un cambio o innovación.⁷⁴ No obstante, existen otras dos diferencias, cualitativamente más significativas: quiénes son los principales destinatarios de las propuestas y su grado de sofisticación, entendiendo por sofisticación no mayor calidad sino el grado de transformación que adquiere un objeto en base a una mayor complejidad y especialización técnica.

⁷⁴ El área de medio ambiente destaca por encima de las demás. En concreto, una tercera parte de las propuestas (31,6 por ciento) están relacionadas con el área de medio ambiente y 10 de los 14 planes estratégicos analizados contienen propuestas en esta materia. Ello se debe principalmente al elevado número de Agendas 21 entre los planes estratégicos. Únicamente los cuatro planes estratégicos analizados con un marcado carácter sectorial (plan de igualdad, participación, movilidad y educación) no contienen ninguna propuesta relativa al área de medio ambiente como área prioritaria.

Figura 14. Contenido de las propuestas sobre medio ambiente, en los planes estratégicos (N=85). (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



Respecto a los principales destinatarios de las propuestas, observamos que en el caso de los planes estratégicos, la mayoría de las propuestas del grupo principal (medio ambiente) están orientadas a la administración y, particularmente, a la introducción de nuevos objetivos y tareas en el plan de trabajo de sus diferentes departamentos.⁷⁵ La segunda diferencia, y quizás la más importante, con respecto a los presupuestos participativos es su grado de sofisticación, tal y como ha sido definido anteriormente. En el caso de algunos planes estratégicos sobre los que se obtuvo información adicional, se observó una transformación sustancial de las propuestas desde que se formularon (en el espacio participativo creado para ello) hasta que son recogidas en el documento final, siendo prácticamente irreconocibles en muchas ocasiones. Por tanto, aunque esta investigación se centra en analizar el recorrido de una propuesta desde que es incluida en el documento definitivo, es necesario no pasar

⁷⁵ Por ejemplo, detrás de las tres principales subcategorías propuestas (figura 15) encontramos propuestas como: coincidir a los funcionarios y usuarios de edificios públicos en materia de ahorro energético; realizar un estudio de la calidad del aire o el desarrollo de acuerdos con empresas favorezcan la implantación de energías renovables en los edificios municipales.

por alto que puede existir un *Cherry-picking* previo. En definitiva se trataría de diferenciar entre un tipo de *Cherry-picking* de tipo más político y que tiene lugar de cara a la implementación y un tipo de *Cherry-picking* más técnico que se produce a menudo antes. Esta cuestión nos lleva a otro aspecto abordado más adelante y relacionado con el hecho de si las propuestas son modificadas sustancialmente y si, en tal caso, se da cuenta de los motivos.

Respecto a los consejos consultivos, en la mayoría de ellos se aprecia un mayor interés por propuestas orientadas a la cohesión e integración social, así como a actuaciones de protesta o peticiones a cargos públicos, todas ellas siempre enfocadas a la formulación o revisión de políticas públicas. El contenido de este tipo de propuestas es posible que se deba, por un lado, al hecho de contar con espacios permanentes para la deliberación, así como a la procedencia principalmente asociativa de los miembros que componen los consejos. Básicamente, estaríamos ante unos mecanismos de participación ciudadanos más próximos a la definición de democracia asociativa (Hirst, 2013). La combinación de estos factores puede ser una de las razones que influya a la hora de elaborar propuestas con un enfoque más amplio o, si se prefiere, menos individualista o *consumerist*.⁷⁶ Curiosamente, en el caso de los consejos de barrio y de distrito (a diferencia de los sectoriales) se observa un elevado número de propuestas con un alcance muy limitado, pudiéndose deber posiblemente al nivel de territorialización, al igual que ocurría en la mayoría de los presupuestos participativos analizados en este trabajo y también en otros llevados a cabo fuera de España (Montambeault y Goirand, 2015). La hipótesis principal sería que la descentralización de los procesos participativos a nivel infralocal favorecería la generación de propuestas con poco alcance y, consecuentemente, perderían su capacidad de influencia política en decisiones de

⁷⁶ En las conclusiones de esta segunda parte se discute bajo qué criterios o principios los resultados de un proceso participativo pueden ser juzgados como individualistas.

mayor trascendencia, al menos en lo que se refiere al funcionamiento y gestión de un municipio. Precisamente, este es el motivo por el que en algunos presupuestos participativos se combinan propuestas de barrio y de ciudad, así como propuestas sobre infraestructuras y también sobre proyectos comunitarios.

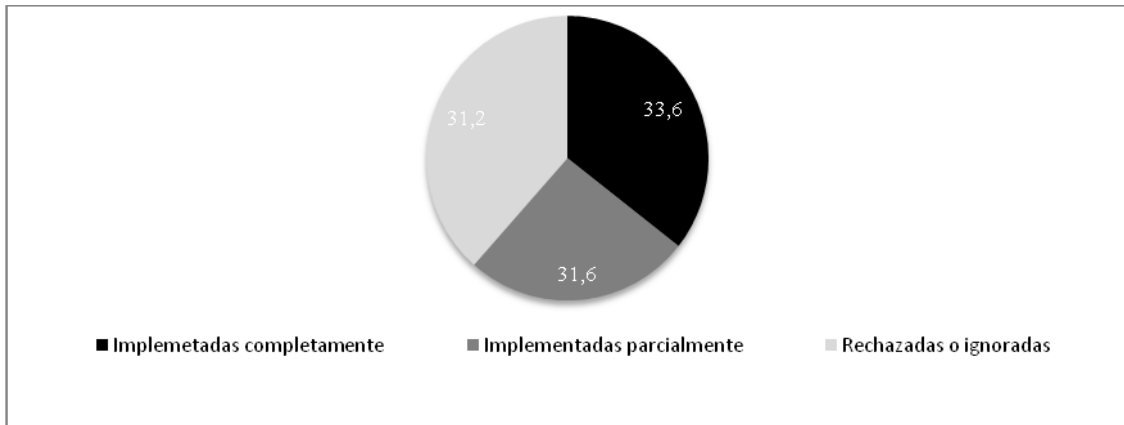
3.3.2. ¿Se implementan las propuestas participativas?

Acabamos de ver el tipo de propuestas surgidas con más frecuencia en los procesos participativos, centrándonos en su contenido específico. Ahora bien, ¿qué ocurre con ellas una vez finaliza el momento participativo? En este apartado se muestra, en primer lugar, el nivel global de implementación del conjunto de los procesos analizados y, seguidamente, el de cada uno de ellos. Por último, se expondrán las principales conclusiones obtenidas en el proyecto *Cherry-picking* sobre la existencia de determinados factores que ayudan a explicar por qué unas propuestas participativas acaban implementándose y otras no.⁷⁷

Los resultados obtenidos dibujan, en general, un cuadro más optimista que el esperado al inicio de la investigación. Estudios previos realizados en otros países del entorno habían señalado un impacto limitado de sus procesos participativos analizados (Lowndes et al., 2001; Mazeaud et al., 2012). Los datos obtenidos en el proyecto *Cherry-picking*, muestran que aproximadamente dos tercios de las propuestas surgidas de procesos participativos acaban implementándose (total o parcialmente), mientras que un tercio de ellas son rechazadas o ignoradas (figura 15). Por tanto, a simple vista los procesos participativos acaban teniendo impacto en las actuaciones de los gobiernos y administraciones locales.

⁷⁷ El análisis de los factores explicativos se trata más en detalle en Font et al., (2018)

Figura 15. Distribución del destino de las propuestas (N=589)⁷⁸. (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



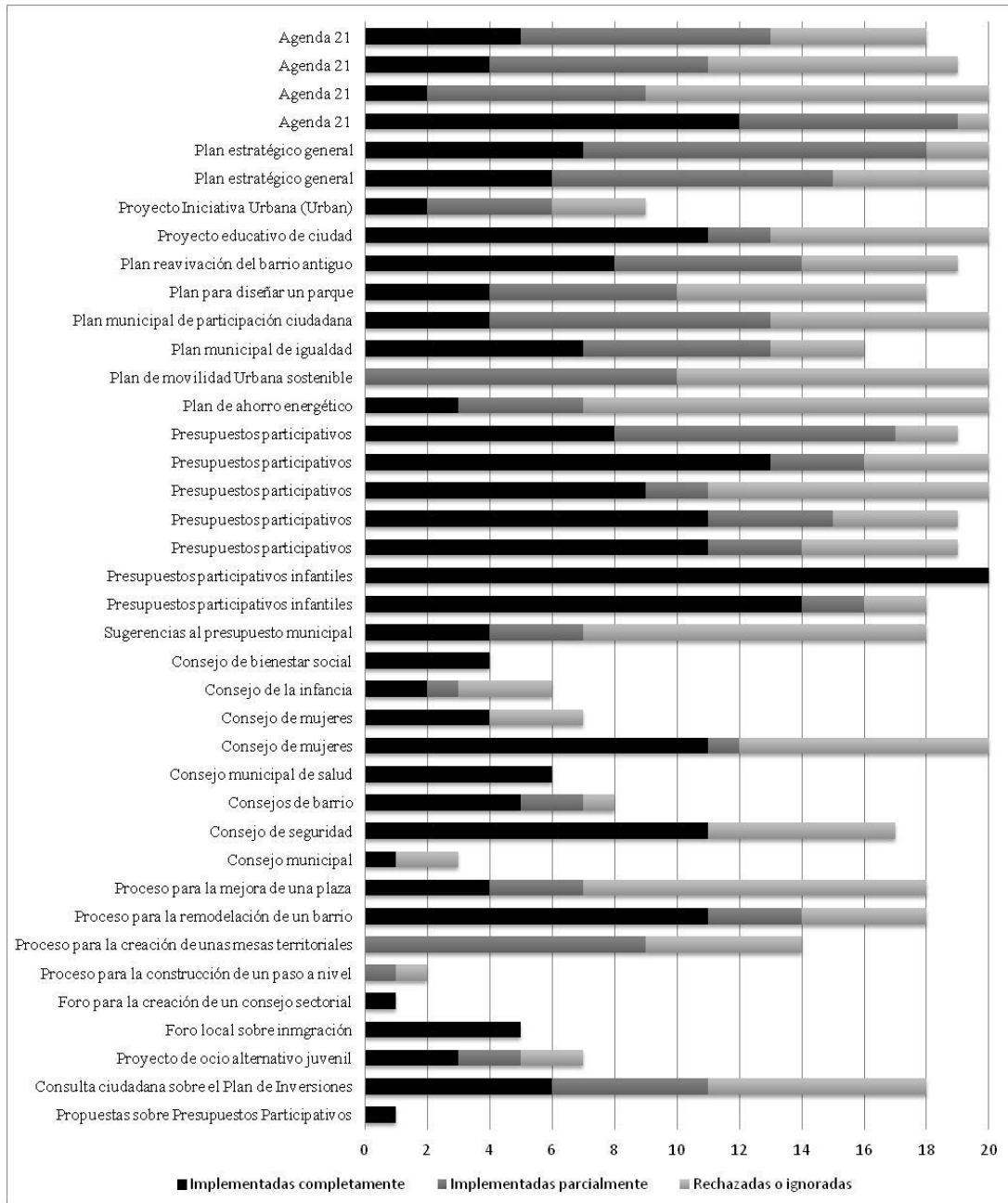
No obstante, a pesar del relativo elevado nivel de implementación, los resultados apuntan hacia la confirmación de la hipótesis *Cherry-picking*, por varios motivos:

En primer lugar, se da una condición necesaria e imprescindible para la implementación selectiva o *Cherry-picking*: la mayoría de los procesos participativos terminan en una larga lista de propuestas, principalmente los planes estratégicos y los presupuestos participativos (figura 12). Visto desde otra perspectiva, la conclusión vendría a ser la misma: en la mayoría de procesos en los que todas sus propuestas son implementadas completamente la lista es significativamente reducida. Procesos con muchas propuestas son, por tanto, el gran caldo de cultivo donde el proceso de implementación selectiva puede tener lugar (figura 16). En segundo lugar, ningún proceso ha sido completamente ignorado y solo tres carecen de propuestas completamente implementadas. Es decir, prácticamente en la totalidad de los procesos hay al menos alguna propuesta atractiva a los ojos de quienes son los responsables de implementarlas. Por último, la mayoría de los procesos contienen propuestas que han experi-

⁷⁸ Del total de 611 propuestas seleccionadas se obtuvo información sobre el nivel de implementación de 589 propuestas. A diferencia de en otros trabajos (Font et al., 2018), para los resultados mostrados en la figura 15 no se incluyó el índice de fiabilidad (ver nota 73), el cual afectaría a 34 de las 589 propuestas. Se decidió así porque la falta de fiabilidad de esas 34 propuestas se atribuía principalmente a falta de información de las variables independientes, las cuales no son incluidas en ningún análisis en esta tesis.

mentado diferentes trayectorias, siendo unas implementadas completamente, otras parcialmente y algunas abandonadas.

Figura 16. Implementación de las propuestas, según proceso. (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



Más allá del nivel de implementación, ¿qué factores explican que unas propuestas se implementen y otras no, incluso dentro del mismo proceso? A través de un análisis multinivel, el cual permite controlar por todos los factores que pueden influir en el destino de la propuesta (características del municipio, del proceso y de las propuestas), se ha observado que la implementación selectiva está asociada principalmente con los factores relacionados con el diseño de los procesos y muy especialmente con las características propias de las propuestas. Por el contrario, los factores relacionados con las características sociodemográficas del municipio (tamaño, renta per capita, tipo de gobierno (mayoritarios, coalición o en minoría), cambio de gobierno no, tradición participativa, etc.) no parecen influir en el hecho de que una propuesta sea implementada o no (Font et al., 2018: 13-15).

Entre los principales efectos observados, destaca el tipo de mecanismo. En concreto las propuestas procedentes de presupuestos participativos tienen menos probabilidad de ser rechazadas que las procedentes de los otros tipos de procesos analizados (planes estratégicos, consejos consultivos y procesos temporales). Dicho de otra manera, las propuestas surgidas de presupuestos participativos tienen aproximadamente un 50 por ciento de probabilidad de ser implementadas, frente al 30 por ciento del resto de proceso participativos. A su vez, cumplir con unos mínimos estándares de calidad a la hora de desarrollar el proceso ayuda a una mayor implementación. Específicamente, en aquellos procesos que cuentan con la ayuda de facilitadores y/o la asistencia de consultorías externas en el momento de la participación, incrementaría casi el doble las probabilidades de implementación de una propuesta (Font et al., 2018: 13-15).

No obstante, los factores más decisivos son aquellos relacionados con el tipo y contenido de la propuesta, especialmente: el coste, contar con financiación externa para la implementación de la propuesta, la naturaleza continuista o no de la misma y el

apoyo recibido internamente por parte del equipo de gobierno y el resto de la administración. En concreto el efecto observado es que aquellas que suponen un cambio importante poseen el doble de posibilidades de ser rechazadas que aquellas que suponen una continuidad. El mismo efecto se observa entre aquellas propuestas que implican un mayor coste económico. (Font et al., 2018: 13-15)

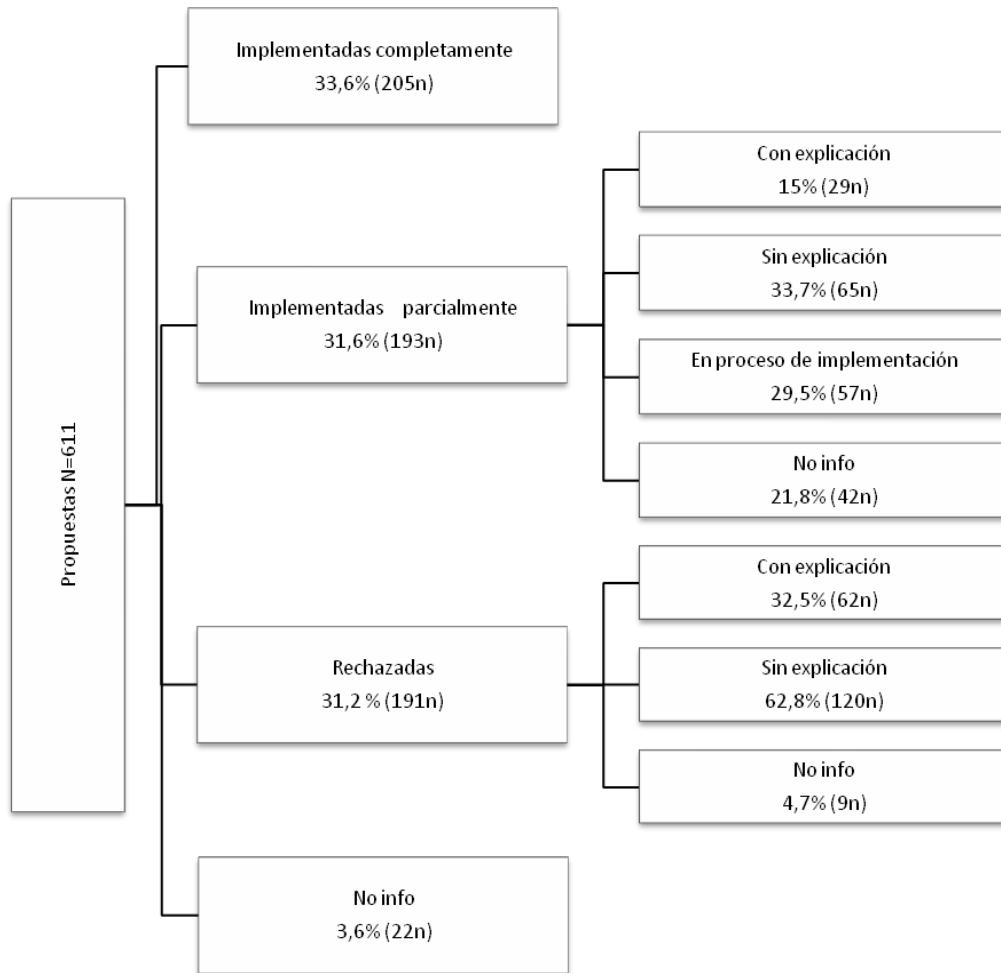
3.3.3.¿Se ofrecen explicaciones?⁷⁹

Los resultados obtenidos en relación a las prácticas de rendición de cuentas son menos positivos que respecto al nivel de implementación: solo una tercera parte de las propuestas no implementadas completamente recibieron algún tipo de explicación (figura 17). Estos resultados motivaron el llevar a cabo una encuesta online con el objetivo de profundizar en diferentes aspectos relacionados con las prácticas de rendición de cuentas en los procesos participativos. La encuesta se distribuyó principalmente entre el personal técnico de la administración local que colaboró en la primera fase de recogida de la información.⁸⁰ A continuación se detallan los resultados de esta encuesta online.

⁷⁹ Agradezco a la Fundación Banco Sabadell el haberme otorgado una de los premios a la investigación para desarrollar la encuesta en la que se basa este apartado.

⁸⁰ La encuesta fue distribuida utilizando la lista de contactos obtenida durante la primera fase del trabajo de campo. De ese modo garantizábamos un mínimo de conexión entre las dos fuentes de información: la relativa al grado de implementación de las propuestas y la relativa a las opiniones sobre la rendición de cuentas en los procesos participativos en general. En total el cuestionario fue enviado a 140 informantes obteniendo una elevada tasa de respuesta del 55 por ciento. El 78 por ciento de los informantes era personal de la administración pertenecientes a diferentes áreas, principalmente, urbanismo, bienestar, medio ambiente y participación ciudadana. El resto de informantes eran autoridades políticas, miembros de partidos de la oposición y de la sociedad civil. El trabajo de campo fue llevado a cabo en junio de 2017. Obviamente, la encuesta no puede considerarse representativa del conjunto de técnicos de la administración local implicados en procesos participativos, aunque sí permite una primera exploración de las motivaciones reales o percibidas de un grupo de actores claves en el proceso de implementación de propuestas surgidas de procesos participativos a nivel local.

Figura 17. Nivel de rendición de cuentas en los procesos participativos. (Elaboración propia. Fuente: Base de datos proyecto Cherry-picking)



Ante la pregunta abierta sobre cuáles creían que eran las causas de la falta de explicaciones observada en nuestro estudio la mayoría de los encuestados señalaron motivos relacionado con aspectos de la cultura política y organizativa en los ayuntamientos (figura 18). La principal causa esgrimida fuese la *falta de interés y compromiso*

por parte de las autoridades políticas. En concreto, mencionaron la poca valoración de este tipo de procesos y la falta de compromiso político al comienzo del mismo, lo cual según ellos, dificulta en el futuro su seguimiento. Relacionado con lo anterior, la ‘falta de empatía hacia los participantes’⁸¹, así como hacia el conjunto de la ciudadanía fue señalada también como una de las razones de la escasa rendición de cuentas: ‘los responsables de la implementación no son conscientes de los sentimientos de frustración que la gente que ha participado en el proceso pueden sentir’ ni de ‘la falta de respeto hacia el proceso en sí mismo’. La segunda causa señalada fue la *limitación de recursos*, lo cual se traducía en falta de tiempo para poder dar explicaciones y en la percepción de ‘saturación y bloqueo de las administraciones locales’. En tercer lugar destacaron *no saber cómo comunicar* las razones de la no implementación. Algunos informantes se refirieron al ‘sentimiento de fracaso o vergüenza al no culminar con éxito una propuesta’⁸², mientras otros aludían a la ‘falta de valentía ya que por razones políticas, nadie quiere dejar por escrito algo que no se va a hacer al considerar que desprestigia más hacer público el incumplimiento que deducirlo por uno mismo al cabo del tiempo’. Por último, también se atribuía la falta de explicaciones a los *cambios en el gobierno*, concretamente un técnico afirmaba que ‘si al iniciarse una nueva legislatura cambia el gobierno, el entrante no suele hacerse cargo de los procesos iniciados por el anterior gobierno’, incluso si son personas del mismo partido, añadía otro técnico.

⁸¹ En entrecorillado fragmentos literales de las respuestas abiertas dadas en la encuesta online.

⁸² En el mismo sentido otro técnico afirmaba que ‘quizás prime más explicar los procesos que se van a implementar, ya que se consigue una visión positiva del proceso. Explicar que algo no se va a realizar parece que generaría negatividad y por supuesto para el responsable de dicha explicación puede suponer un problema’.

Por otro lado, varios técnicos consideraban que se debía a la falta de unos interlocutores o responsables claramente identificables. Recuperando la definición de accountability de Bovens (2007: 450) mencionada anteriormente, muchos de los encuestados describieron un escenario en el que es prácticamente imposible indentificar quién es el *actor* responsable de dar explicaciones y responder a las preguntas del *forum*, como se aprecia en el siguiente fragmento:

Al ser gestionados de forma colectiva este tipo de proyectos la responsabilidad no recae en un responsable de proyecto que debe dar explicaciones sino sobre un grupo por lo que la tarea queda diluida. No hay una conciencia individual sobre la responsabilidad de informar, y se piensa que lo deben hacer los demás. Estamos acostumbrados a tener un coordinador-director que decida y dé instrucciones.

En tercer lugar, un pequeño conjunto de respuestas se referían a causas relacionadas con la naturaleza y características de las propuestas, como por ejemplo la idea compartida de que algunas propuestas son inviables y por tanto ‘quedan relegadas a la búsqueda de soluciones para su implementación’.⁸⁴

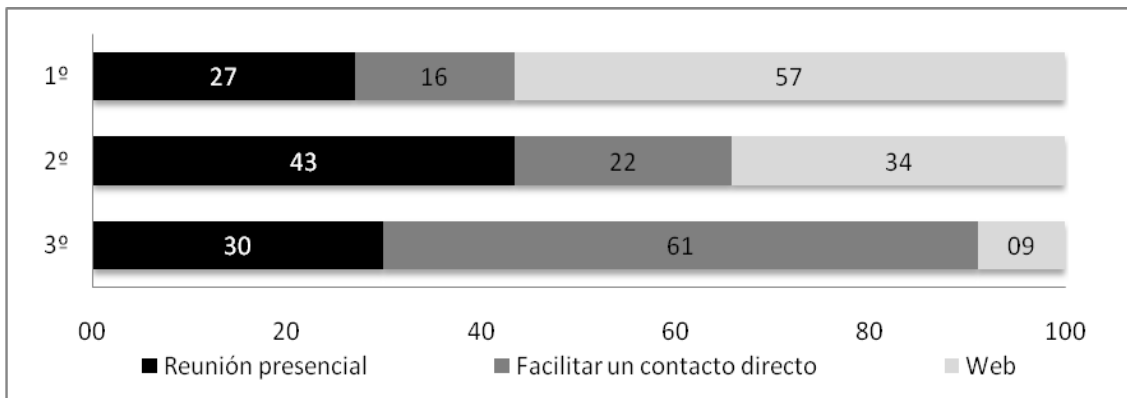
Posteriormente, con el fin de contrastar las opiniones expresadas anteriormente de manera espontánea, se les pidió que mostraran su nivel de acuerdo sobre un conjunto de afirmaciones propuestas (ver appendix 6). Tres de cada cuatro encuestados estaban de acuerdo con que una de las principales causas de la falta de explicaciones se debía principalmente a la ausencia de un protocolo para monitorizar las propuestas. Más de la mitad creían que la falta de voluntad política una vez el proceso había finalizado, así como los cambios en el gobierno local tras las elecciones dificultaban el seguimiento de las propuestas. Igualmente, más de la mitad estaban de

⁸⁴ Hubo otras razones, aunque mucho más minoritarias: los ciudadanos no demandan activamente explicaciones; el desacuerdo entre las autoridades políticas y los trabajadores públicos; el excesivo número de propuestas; la falta de información precisa; la instrumentalización políticas; la escasa cultura de participación y rendición de cuentas; el excesivo número de propuestas; la falta de información precisa; la instrumentalización política; la escasa cultura de participación y el origen top-down de los procesos.

acuerdo con que en ocasiones las autoridades prefieren no dar explicación con el fin de evitar situaciones conflictivas. En cambio, es interesante señalar que la mayoría no estaba de acuerdo con la idea de que algunas propuestas son tan complejas que resulta imposible dar explicaciones porque los ciudadanos no serían capaces de entenderlas.

Finalmente, se les preguntó que priorizasen posibles formas para mejorar la rendición de cuentas en los procesos participativos. Las opciones ofrecidas eran las siguientes: 1) Las propuestas deberían publicarse en la web del ayuntamiento detallando su grado de implementación y los motivos en caso de no haberse llevado a cabo; 2) Se debería invitar a las personas que han participado en el proceso participativo a una reunión presencial para realizar un seguimiento de las propuestas y discutir los motivos de no haberse llevado a cabo, 3) El ayuntamiento debería facilitar un contacto para que cualquier persona pudiese pedir información relativa al estado de las propuestas surgidas de un proceso participativo. Como vemos en la figura 19 la propuesta preferida por los técnicos es la creación en internet de un portal en el que poder conocer el seguimiento de las propuestas.

Figura 19. Preferencias sobre posibles mecanismos para mejor la rendición de cuentas, según los técnicos de los ayuntamientos.



Las razones de su priorización, según los propios encuestados, se debían a la necesidad de combinar participación online y presencial. Aquellos que priorizaban la creación de un sitio web destacaban entre sus principales ventajas, su fácil difusión, publicidad y transparencia. Más concretamente, se señaló la necesidad de conectar también con los no participantes para que el proceso adquiriese más legitimidad. Un técnico, por ejemplo, afirmaba que independientemente de quién participe en el proceso, los resultados acabarán teniendo un impacto en la comunidad y se ejecutarán con recursos públicos por lo que, ya sea a través de la web o de otra plataforma accesible, debería posibilitarse su consulta garantizando el mismo nivel de información para cualquier persona.

La uniformidad de la información ofrecida y la facilidad para ser controlado o monitorizado por cargos superiores fueron otras de las ventajas expuestas por los propios técnicos de la administración local. Desde una perspectiva más crítica, un técnico apuntaba que 'más encuentros con la misma gente no supondría nada nuevo. Lo importante para la transparencia y rendición de cuentas es hacer accesible la información, lo cual puede ser hecho a través de una web'. Otro técnico afirmaba que 'las reuniones grupales tienen sentido en procesos en los que están muy definidas las funciones de todos los participantes y los modos de gestión de las propuestas, de otro modo, se corre el riesgo de caer en reuniones tumultuosas y conflictivas, que no aportan nada al proceso y que ponen en riesgo el desarrollo de futuros procesos participativos'. Por el contrario, aquellos quienes eligieron llevar a cabo más encuentros presenciales enfatizaron, por un lado, el valor de implicar directamente a los ciudadanos que participaron en el seguimiento de las propuestas y, por otro lado, el valor de reunir a políticos, técnicos y ciudadanos en un espacio común de deliberación es señal de compromiso con el proceso.

3.4. Discusión

Al inicio de este capítulo se plantearon tres interrogantes principales: ¿qué propuestas surgen de los procesos participativos? ¿cuál es el nivel de implementación (*implementation gap*) de estos procesos? Y ¿qué nivel de rendición de cuentas se da en los procesos participativos cuando la implementación en los mismos no es la esperada por los participantes? Los resultados presentados se basan en los datos obtenidos durante el proyecto '*Cherry-picking*', el cual buscaba conocer el recorrido y destino de las propuestas surgidas de los procesos participativos locales realizados en España durante el período 2007-2011.

Respecto a la primera de las preguntas, antes de comenzar el trabajo de campo la sensación generalizada en el equipo de investigación era que los procesos participativos solían producir propuestas poco ambiciosas. No obstante, tal y como han demostrado previas investigaciones, lo que esperan de la democracia participativa los ciudadanos, los representantes políticos y los académicos no siempre suele coincidir (Alarcón, 2015).

El debate académico sobre democracia participativa en muchas ocasiones está orientado hacia aspectos poco tangibles y alejados de la realidad. Estableciéndose expectativas sobre el alcance de los procesos participativos que, como hemos visto en este capítulo, muy rara vez encuentran su reflejo en la cotidianeidad de la práctica participativa. Por su parte, los representantes políticos y responsables de los procesos participativos, como veremos en el capítulo 5, muy a menudo contribuyen a una especie de inflación de expectativas al inicio del proceso participativo que, posteriormente, van rebajándose y produciendo en muchas ocasiones sentimientos de frustración entre los participantes. De este modo, la academia y la administración son los principales actores a la hora de generar una imagen colectiva de la participación

ciudadana. Por tanto, partiendo del argumento de que estos actores suelen sobredimensionar la capacidad real de muchos de los procesos participativos, es previsible que algunos ciudadanos y colectivos cuando lean el contenido exacto de las propuestas descritas en este capítulo sientan una mezcla de confusión y decepción. Principalmente entre aquellos que simpatizan con la idea de participación pero tienen una escasa experiencia personal en procesos participativos.

La principal contribución realizada a lo largo de este capítulo es haber ofrecido una imagen, en mi opinión, bastante aproximada del alcance real de muchos de los procesos participativos llevados a cabo por las administraciones locales en España en los últimos años. Esa labor ha sido posible a través de la creación de una base de datos con información sobre aproximadamente 600 propuestas, surgidas de un amplio y variado conjunto de procesos participativos seleccionados a través de un procedimiento que combinaba estratificación y aleatoriedad y partiendo de un amplio universo de experiencias. Como resultado de este ejercicio se ha ofrecido una descripción de las propuestas surgidas de procesos participativos, mostrando un alcance muy limitado de las mismas.⁸⁵

En relación a la segunda de las preguntas, el nivel de implementación de las propuestas resultó, ser bastante más elevado del imaginado, si lo comparamos con la evidencia disponible hasta el momento. Como hemos visto, dos tercios de las propuestas acabaron materializándose, en algunos casos total y en otros parcialmente. Es cierto que fue imposible en muchos casos acceder a documentos oficiales que reflejasen el estado de implementación y por tanto debemos asumir con cierta prudencia las cifras sobre el grado de implementación. No obstante, admitiendo esas

⁸⁵ Ello lleva a plantear una cuestión central no solo para los estudios sobre deliberación y participación ciudadana sino para un conjunto importante de la teoría democrática: ¿deben considerarse los principios de justicia social como principios mínimos a incluir en cualquier proceso participativo o deliberativo? Sobre esta cuestión han intercambiado argumentos Gutmann y Thompson (1998) y Young (1999), a los cuales me referiré con más detenimiento en las conclusiones al final de esta segunda parte.

limitaciones, el cuadro general dibujado presenta un escenario en el que podemos afirmar que las propuestas participativas sí acaban teniendo un impacto en las decisiones sobre políticas públicas.

Ahora bien, ¿tienen todas las propuestas la misma probabilidad de ser implementadas? Los resultados obtenidos en el proyecto *Cherry-picking* apuntan a que existen algunos patrones que parecen influir en el hecho de que unas propuestas se lleven a cabo y otras no. En concreto, se observó que son principalmente algunas características del diseño de los procesos y, sobre todo, de las propuestas lo que parece favorecer una implementación selectiva o diferencial. Los resultados apuntan a que las propuestas surgidas de presupuestos participativos poseen una mayor probabilidad de ser implementadas, frente a los otros tipos de procesos analizados – planes estratégicos, procesos puntuales y consejos consultivos. No obstante, son las características propias de las propuestas las que parecen influir en mayor medida en la implementación. En concreto, los análisis realizados por Font et al., (2018) muestran que las propuestas poco ambiciosas, así como las que implican un bajo coste económico, tienen más probabilidad de ser implementadas completamente que las ambiciosas. Por último, los factores relacionados con cuestiones sociopolíticas de los municipios donde se llevaron a cabo los procesos no mostraron tener ningún efecto estadísticamente significativo sobre el destino del conjunto de las propuestas. No obstante, desde una perspectiva cualitativa y prestando atención no ya a las causas sino a los efectos de la no implementación, los próximos capítulos muestran cómo en ocasiones el incumplimiento de una única propuesta (incluida en un listado más amplio) puede tener consecuencias importantes en la relación de algunos colectivos de la sociedad civil y la administración, impactando incluso en la vida política de un municipio.

¿Cuál ha sido el aprendizaje principal? Al inicio de esta investigación no existía

ningún estudio que se hubiese planteado el objetivo de analizar de manera individualizada el recorrido y destino de cada una de las propuestas surgidas de un amplio conjunto de procesos participativos. Ello supuso innumerables retos durante el proyecto de investigación. El primer reto consistió en conseguir un listado fiable de las propuestas surgidas en cada uno de los procesos seleccionados. En la mayoría de los procesos hubo una buena disposición a colaborar, no obstante, no siempre fue fácil identificar el listado. Por tanto, uno de los aprendizajes más importantes es la necesidad de mejorar el nivel de transparencia de los procesos participativos. Determinar las causas concretas de la falta de transparencia en los procesos participativos requeriría de otro estudio enfocado específicamente en esta cuestión. Entre el conjunto de posibles causas es de esperar encontrar cuestiones formales (relacionadas con la limitación de recursos humanos y económicos) así como informales (falta de compromiso político).

En este capítulo, se ha abordado de manera indirecta a través del análisis del nivel de rendición de cuentas cuando las propuestas no son finalmente implementadas. Los datos obtenidos muestran que solo una tercera parte de las propuestas no implementadas completamente reciben algún tipo de explicación. Este resultado motivó conocer las razones expresadas por el personal de la administración local sobre las causas reales, o percibidas, de ese déficit de rendición de cuentas en los espacios participativos. Según los responsables técnicos de ejecutar las propuestas, las principales razones que favorecen una escasa rendición de cuentas están relacionadas, en primer lugar, con aspectos propios de la cultura política y organizativa del municipio. De manera generalizada mencionaron la falta de interés, empatía y compromiso con el proceso participativo por parte de los responsables públicos. Ese distanciamiento se produce sobre todo cuando finaliza el proceso participativo. Los esfuerzos de movilización y difusión previos a la participación no suelen continuar una vez que el

momento participativo llega a su fin. Es entonces cuando dificultades como la limitación de recursos o posibles cambios en el gobierno, convierten un proceso participativo en un dolor de cabeza para la administración, la cual en muchas ocasiones prefiere no anticiparse a dar explicaciones que tener que comunicar el rechazo o retraso de una propuesta aprobada.

¿Hacia dónde nos lleva todo esto? Entre las diferentes opciones propuestas para mejorar la rendición de cuentas, la opción que más apoyo recibió entre el personal técnico de la administración fue la de crear plataformas o páginas web en las que se compartiera información sobre las propuestas y su estado de implementación. Hay que tener en cuenta que los procesos participativos analizados tuvieron lugar durante el período 2007-2011, muchos de ellos además realizados en municipios pequeños y con limitados recursos. A nadie se le escapa que durante el período citado las TICs no habían alcanzando el nivel de implantación en la administración local que poseen hoy. Actualmente si echamos un vistazo a los procesos participativos llevados a cabo no solo por los principales ayuntamientos de España, sino también por muchos otros más pequeños, se advierte la proliferación de distintas y numerosas herramientas online de participación ciudadana. Precisamente en la tercera parte de esta tesis se aborda esta cuestión a través de un prototipado de herramienta digital de participación ciudadana cuyo uno de sus principales objetivos es garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos participativos.

En los dos próximos capítulos abordaremos, desde una perspectiva cualitativa y a través de un estudio de casos múltiple, los efectos intangibles de los procesos participativos. En el capítulo 4, se prestará atención a los cambios en la configuración de la red de actores en la elaboración de políticas públicas; en los canales y flujos de información entre la administración y la sociedad civil, entre otros. Por su parte, el capítulo 5 profundizará en la frustración participativa como ejemplo de efecto que

afecta principalmente a nivel individual pero que posee el potencial de superar ese nivel y cristalizar en el ambiente y cultura política local.

CAPÍTULO 4

Las consecuencias de los procesos participativos en la relación sociedad civil administración*

Los procesos participativos poseen el potencial de influir en el contexto o comunidad política en los que se desarrollan. La puesta en marcha de procesos participativos suele entenderse como parte de un proceso más amplio de profundización democrática y revitalización de los cauces de representación política (Baiocchi et al., 2008; Barber, 1984; Cohen y Arato, 1994; Dryzek y Braithwaite, 2000; Fishkin, 1991; Fung, 2009; Fung y Wright, 2003; Pateman, 1970; Wampler, 2012; Warren, 2009). Entendiendo por profundización democrática el incremento de las capacidades de decisión, gestión e influencia política de los participantes (Fagotto y Fung, 2009) y, especialmente, de los miembros de entidades asociativas como principales actores involucrados en estos procesos (Alarcón y Font, 2014).

En ese sentido, los procesos participativos no buscarían únicamente la implementación de políticas públicas que incluyesen un componente de participación ciudadana en su formulación, tal y como hemos visto en el capítulo anterior, sino que además perseguirían transformar el modo en que se relaciona la sociedad civil y la

* Parte de este capítulo ha sido publicado anteriormente en: Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., García Espín, P., Jiménez Sánchez, M., (2016) The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, vol 12, (3) 344-363. Reeditado posteriormente en: The Participatory Democracy Turn. (2017) Eds. Bherer, Dufour & Montambeault. *Routledge*. ISBN: 978-1-13-850326-7

administración (*state*). Este objetivo estaría asociado a la idea de transformación en las relaciones de poder entre diferentes actores (Hajdarowicz, 2018)⁸⁶ surgida en la década de los sesenta bajo el paradigma de empoderamiento ciudadano, entendido como la extensión de un conjunto de actitudes y prácticas asociadas con la cultura cívica (Macpherson, 1987; Pateman, 2012; Verba y Almond, 1980).

Estudios recientes, sin embargo, han mostrado que los procesos participativos no siempre alcanzan esos objetivos de transformación social y profundización democrática (Alarcón y Font, 2014; Baiocchi y Ganuza, 2014; Lee, et al., 2015; Lupien, 2018; Nabatchi et al., 2012). Aunque la valoración personal de los procesos participativos dependerá en gran medida de las expectativas iniciales de cada uno, la idea ampliamente aceptada es que los procesos participativos deberían al menos conseguir mejorar la situación de partida (Fung, 2006). Pese a que las razones intrínsecas para favorecer una mayor participación ciudadana pueden ser múltiples, se presupone la existencia de ciertas deficiencias en los mecanismos de representación y de toma de decisiones políticas que pretenden ser mejoradas (Fung, 2006: 67). En cambio, si un proceso participativo acaba repitiendo o reforzando patrones como la falta de inclusión, de transparencia o la pérdida de autonomía, estaremos probablemente ante una nueva fuente de desafección y desconfianza hacia las instituciones políticas.

A continuación se abordarán algunas dimensiones relacionales a través de las cuales evaluar el impacto de los procesos participativos: inclusión *versus* exclusión; transparencia y multilateralidad *versus* opacidad y bilateralidad y, en tercer lugar, influencia política *versus* pérdida de poder o de autonomía (tabla 16).

⁸⁶ Algunos estudios han observado cambios en las relaciones de poder entre las autoridades públicas y las entidades asociativas. Narayanan (2003), desde planteamientos en ocasiones más próximos al activismo político, afirma que ‘La participación y el empoderamiento son medios y fines entre sí, y promover la participación requiere el desmantelamiento de las relaciones de poder existentes’ (Narayanan, 2003: 2484).

4.1. Inclusión, transparencia e influencia

La inclusión en los procesos participativos tienen lugar principalmente a través de la incorporación de nuevos actores y colectivos a la esfera de deliberación y toma de decisiones públicas. Ello afectaría a la configuración de la red de actores en torno a una o varias políticas públicas y vendría motivado por la percepción de nuevas oportunidades de influencia política. Los principales cambios se observarían tanto en las variaciones en el número de participantes y diversidad de intereses representados como en los métodos de selección de los participantes (Fung, 2006: 68). En definitiva, el principio de inclusión trataría de corregir la infrarrepresentación de individuos y grupos sociales escasamente movilizados o en situaciones de desigualdad para poder hacer oír su voz (Hjortskov et al., 2018).

Tabla 16. Principales efectos de los procesos participativos en la relación sociedad civil-administración

<i>Dimensión</i>	<i>Efectos observables</i>
Inclusión (vs exclusión)	Surgimiento de nuevos grupos formales e informales (+)
	Incorporación a la red de políticas públicas de actores antes no
	Sesgo en la selección de los participantes (-)
Transparencia y multilateralidad en la comunicación (vs opacidad y bilateralidad)	Salidas y abandonos del proceso participativo (-)
	Flujos de información multilaterales (+)
	Publicidad de las actividades y decisiones (+)
Mayor influencia política (vs pérdida de autonomía)	Falta de transparencia y rendición de cuentas (-)
	Mayor influencia en la toma de decisiones políticas (+)
	Fomento / eliminación de patrones clientelares (- / +)
	Pérdida de autonomía por parte de los colectivos de la sociedad civil (-)

Numerosos estudios han mostrado cómo los procesos participativos pueden facilitar una mayor inclusión (Hernández-Medina; 2010; Wampler, 2007). Recientemente, Hajdarowicz (2018) ha observado cómo el presupuesto participativo desarrollado en 2013 en la ciudad de Medellín (Colombia), sirvió para que amplios colectivos de mujeres se implicasen por primera vez en procesos de toma de decisiones políticas. No obstante, otros estudios realizados también en América Latina, han arrojado conclusiones diferentes si analizamos el nivel de inclusión pero esta vez en relación a las minorías étnicas. Por ejemplo, Pascal Lupien (2018) ha analizado el nivel de inclusión de la población indígena y afrodescendiente en Ecuador y Venezuela en diferentes presupuestos participativos. En su estudio, Lupien observó cómo en los procesos analizados se reproducían en gran medida los patrones de exclusión encontrados en la práctica representativa en ambos países, principalmente en Venezuela. A pesar a los avances conseguidos para que las clases populares y desfavorecidas socioeconómicamente fuesen escuchadas en estos procesos, los grupos pertenecientes a minorías étnicas percibieron el mismo trato discriminatorio que de costumbre. Según Lupien la razón de ese trato diferencial se debería al elevado nivel de politización e instrumentalización de los procesos participativos analizados (2018: 14).

El principio de transparencia en los procesos participativos estaría relacionado con la institucionalización de prácticas que reflejasen su funcionamiento formal. Estas prácticas consistirían en hacer públicas y accesibles, por ejemplo, la agenda de actividades, las normas de funcionamiento y las decisiones o propuestas aprobadas durante el proceso participativo. Como vimos en el capítulo anterior, la falta de transparencia a la hora de acceder al listado de propuestas, así como una deficiente rendición de cuentas fueron una de las principales debilidades encontradas durante a la hora de analizar el destino de las propuestas.

Por otro lado, los principios de horizontalidad y multilateralidad, hacen referencia a la dirección de los flujos de información en la comunicación entre diferentes actores. Ello daría lugar a una mayor transparencia en la gestión de la información y, consecuentemente, incrementaría las capacidades para controlar la actividad de las autoridades públicas (Wampler, 2004). El cambio perseguido en los procesos participativos sería el paso de un modo de comunicación vertical y bilateral a otro horizontal y multilateral. En ese sentido, Fung desarrolla una escala atendiendo a diferentes niveles de comunicación según su intensidad e implicación (Fung, 2006: 69).

La capacidad de influencia política es susceptible de ser analizada desde diferentes perspectivas. Una de ellas es detenerse a observar en qué medida la participación se traduce en mandatos, más o menos directos, para las autoridades. Por ejemplo, Fung (2006) se refiere a esto como *authority*, mientras que Lupien (2018) utiliza el término *alignment*. La aproximación de Fung sería más general y, a través del concepto *authority*, abordaría una dimensión compuesta por las siguientes categorías, de menos a más influencia: *personal benefits*; *communicative influence*; *advise and consult*; *Co-Governance* y *direct-authority* (Fung, 2006: 70). La categoría intermedia en la escala propuesta por Fung -para analizar la influencia o nivel de *authority* en procesos de deliberación pública- sería aquella que se refiere a la función *advise and consult*. Por debajo de esa categoría, la capacidad de influencia quedaría restringida a aspectos a nivel personal o de tipo comunicativo. Al contrario, aquellas categorías situadas por encima, harían referencia a procesos en los que se otorga una importante capacidad de decisiones a los participantes.

Lupien realiza una aproximación más operativa y secuencial, cercana al planteamiento seguido en el proyecto *Cherry-picking*. Haciendo uso también de una escala, Lupien distingue las siguientes categorías de influencia política en los procesos participativos, según el nivel de correspondencia entre los *outputs* (resultados de los proce-

sos) y los *outcomes* (decisiones o políticas finalmente adoptadas): *no alignment with decisions made through participation; some alignment with decisions made through participation; outcomes are mostly aligned with decisions made through participation; outcomes are directly aligned with decisions made through participation* (Lupien, 2018: 7). Como vemos la escala de Lupien se asemeja a la estrategia adoptada en el capítulo anterior, distinguiendo entre implementación, implementación parcial y no implementación de las propuestas.

No obstante, el aumento de influencia política puede analizarse también en relación al nivel de autonomía (ganada o perdida) de un determinado grupo o colectivo. Por ejemplo, Baiocchi et al., (2008; 2011) observaron, en el contexto de unos presupuestos participativos en Brasil, cómo algunos actores asociativos mantenían una independencia formal frente al gobierno, al tiempo que cultivaban una relación subordinada a los intereses electorales de ese mismo gobierno. En cambio, donde previamente existían una sociedad civil sólida, las entidades ganaron influencia política y mantuvieron su nivel de autonomía y movilización. Por tanto, dependiendo del diseño participativo y de las características de la sociedad civil en un determinado contexto, la puesta en marcha de procesos participativos ambiciosos puede influir en direcciones contrarias en el modo en que se relacionan entre sí diferentes actores.

Estrechamente relacionado con lo anterior estarían los llamados procesos de cooptación (Selznick, 1948).⁸⁷ Estos procesos han sido ampliamente estudiados en el campo de los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales. Se

⁸⁷ El concepto de cooptación fue desarrollado por Selznick en 1948. Para este autor, la cooptación es una respuesta adaptativa por parte de algunas organizaciones al iniciarse una relación de cooperación con las autoridades públicas. Según Selznick, se trataría de un proceso de absorción de nuevos elementos ya sea en el liderazgo o en la estructura de organización, como medio para evitar amenazas a su estabilidad o su existencia (1948: 34). Estos procesos de cooptación implicarían una serie de reacciones por parte de las organizaciones que son absorbidas orientadas a redefinir sus prácticas y repertorio de actuación. En otras palabras, la cooptación supondría renuncias o pérdidas por parte de grupos de la sociedad civil como consecuencia de una adaptación a los requerimientos de un actor que concentra más poder.

trataría de procesos de domesticación en el que las corporaciones conseguirían alinear los intereses y reclamaciones de grupos de la sociedad civil con sus propios objetivos, principalmente generando dependencia e incrementando sus vínculos personales (Trumpy, 2008: 480). En el ámbito de los estudios sobre procesos participativos algunas investigaciones han descrito dinámicas que, sin ser a mi juicio equiparables a la cooptación, comparten algunos elementos como pueden ser el sesgo en la selección de los participantes (Navarro, 1999), la progresiva desmovilización de los colectivos más críticos (Parkinson, 2004; Wampler y Touchton, 2015), así como la instrumentalización del proceso con fines partidistas (Lupien, 2018; Montambeault y Goirand, 2015).⁸⁸

Respecto al sesgo participativo, Navarro (1999) observó que en contextos altamente polarizados debido a una elevada competición electoral, las autoridades al tratar de obtener el apoyo de la sociedad civil (y dado que su capacidad para responder a todas las demandas sociales es limitada), actuaban de manera selectiva a la hora de movilizar a los participantes, favoreciendo a aquellos grupos más afines y electoralmente rentables. En la misma línea, Parkinson (2004) observó cómo en el proceso de reforma sanitaria emprendido en el Reino Unido, los foros celebrados estuvieron orientados a ciudadanos no organizados con el fin de excluir a aquellos colectivos y *stakeholders* con posiciones más críticas. Wampler y Touchton (2015) han descrito procesos en los que la cooperación de algunas asociaciones con la administración local provocó una neutralización de aquellos colectivos más críticos. Por último, Fung (2001) integrando los conceptos de influencia política, transparencia y autonomía, desarrolla-

⁸⁸ Uno de los obstáculos más relevantes es la presencia de prácticas clientelares y de cooptación (*pork-barrel politics*, Ferejohn, 1974), entendiéndolas como un conjunto de relaciones de intercambio que se dan entre las autoridades públicas y una selección de entidades asociativas. Esas relaciones están caracterizadas por la selectividad (vs. pluralidad), la bilateralidad (vs. multilateralidad) y la recreación de coaliciones electorales en las que el partido gobernante suele dominar el marco. Este tipo de relaciones e intercambios perviven dentro de los procesos participativos y alrededor de ellos, generando resistencias y conflictos en el despliegue de los nuevos cauces más plurales, transparentes y empoderados.

ría el término “accountable autonomy”, a través del cual describe una estrategia llevada a cabo en los sectores de la educación y la seguridad ciudadana en la ciudad de Chicago con el fin de solucionar, a través de una mayor rendición de cuentas, los déficits generados por la mala gestión de las reformas descentralizadoras a la vez que mantener la autonomía.

En la siguiente sección se detalla la estrategia metodológica seguida con el fin de analizar las dimensiones de inclusión, transparencia e influencia política en procesos participativos locales desarrollados en España durante los últimos años. El siguiente capítulo comparte la misma metodología respecto a la selección de casos e informantes.

4.2. Metodología: un estudio de casos múltiple

En España, durante aproximadamente los últimos veinte años, la puesta en marcha de procesos participativos ha venido ocurriendo de manera simultánea que en otros países del sur de Europa (Navarro, 1999; Font et al., 2014). Durante la década pasada (2000s), España registró un extraordinario desarrollo de procesos participativos, de hecho, fue el país europeo donde más presupuestos participativos se realizaron (Ganuza y Francés, 2012a). No obstante, a partir del año 2010, la crisis económica, las políticas de austeridad y una mayor presencia de gobiernos locales conservadores supuso en gran medida la cancelación de muchos procesos participativos (Blanco, 2013; Alarcón et al., 2018). En este contexto, se llevó a cabo esta investigación sobre las consecuencias de los procesos participativos en la sociedad civil y, en particular, en los modos de relacionarse con la administración.

Se escogió una estrategia de investigación cualitativa dado que el objetivo era analizar en profundidad procesos de cambio ocurridos tras la puesta en marcha de

mecanismos participativos locales. Optándose por un estudio de casos ya que es una metodología recomendada para analizar procesos de transformación (Coller, 2000: 32; Lupien, 2018: 5). Previamente a la selección de casos, se desarrolló un mapa conceptual, el cual es imprescindible cuando se analizan casos típicos, en lugar de casos raros o excepcionales. Posteriormente, se llevó a cabo un trabajo de campo exploratorio con el fin de validar el mapa conceptual. Esa fase exploratoria consistió en dos grupos nominales⁸⁹ y ocho entrevistas a expertos académicos en materia de participación ciudadana.

4.2.1. Selección de los estudios de casos

Para la selección de los procesos, se siguió la lógica de los estudios de casos múltiple. Se optó, a su vez, por casos diversos, en contraposición a casos similares o paralelos (Coller, 2000: 44; Lupien, 2018: 6; Seawright and Gerring, 2008: 300), con el fin de evitar la tendencia a estudiar procesos participativos con diseños idénticos. El grado de diversidad se limitó a dos diseños o herramientas participativas: presupuestos participativos y consejos consultivos. Estos dos mecanismos fueron señalados como los más representativos durante el trabajo de campo exploratorio, coincidiendo de esa manera con lo apuntado en la literatura (Font et al., 2014; Smith, 2009).

⁸⁹ Los grupos nominales consisten en ‘una reunión de varias personas en las que se combina la reflexión individual y la interacción grupal’ (Villasante, 2009: 39). Lo realmente importante es que el grupo sea homogéneo ya que el objetivo es consensuar una posición concreta. En nuestro caso llevamos a cabo dos grupos nominales, uno en Sevilla y otro en Barcelona durante el mes de mayo de 2014. Cada grupo tuvo una duración de aproximadamente dos horas y estuvieron formados por 6 y 7 personas (ochos mujeres y cinco hombres). El grupo nominal de Barcelona estuvo formado por cinco técnicos de participación de cinco municipios catalanes diferentes, un experto en participación ciudadana de la diputación de Barcelona y un dinamizador perteneciente a una cooperativa dedicada a desarrollar procesos participativos. En el caso del grupo de Sevilla, este estuvo formando por cuatro técnicos de participación ciudadana de tres municipios andaluces, una dinamizadora independiente de procesos participativos y un técnico de un observatorio de participación ciudadana en Andalucía. La dinámica en ambos grupos consistió en pedirles que manera individual y por escrito detallaran los principales efectos, tanto positivos como negativos, observados en su práctica diaria. Seguidamente se anotaron en una pizarra todos los efectos identificados y se les pidió que de manera ya colectiva priorizaran los efectos identificando aquellos más relevantes con el fin de elaborar un lista definitiva de manera conjunta.

Los presupuestos participativos forman parte de una nueva generación de procesos participativos, mientras que los consejos consultivos están presentes en España desde los años 80. Smith (2009) señala como una de las diferencias principales en el diseño de los procesos participativos el público destinatario. Mientras que unos persiguen involucrar a los ciudadanos a título individual directamente, otros están orientados a la participación de ciudadanos que actúan como representantes de unos o varios grupos organizados dentro de un área concreta (2009: 2).

En la selección realizada en este estudio pudo observarse algunas características comunes que hacen posible la comparación, por ejemplo: su creación a instancia de las instituciones locales; la orientación hacia la definición de políticas públicas y, en tercer lugar, la vocación de permanencia en el tiempo. No obstante, también se observaron rasgos distintivos, igualmente necesarios en una comparación, como el apuntado por Smith en relación al público destinatario. Los presupuestos participativos persiguen, por lo general, la participación de todos los ciudadanos (organizados o no), mientras que los consejos consultivos estarían orientados principalmente a los diferentes colectivos que conforman el tejido asociativo de un municipio.

Una vez escogidos las dos tipologías de procesos participativos, el siguiente paso fue seleccionar los procesos específicos. Como se ha explicado anteriormente, el objetivo era estudiar casos típicos, en lugar de casos excepcionales, raros o desviados.⁹⁰ Al ser los casos típicos los más numerosos, se decidió partir del mismo marco muestral que en capítulo anterior⁹¹, aunque estableciendo criterios de inclusión propios. Los procesos participativos debían: i) haberse prolongado un mínimo de dos

⁹⁰ Según Coller, en la medida en que un caso es considerado uno más dentro de un grupo y reúne las características de ese grupo, dicho caso puede ser estudiado de la misma manera que se estudiaría cualquier otro (Coller, 2000: 30).

⁹¹ Esa base de datos fue el resultado de un proyecto de investigación previo, orientado a describir características de los procesos participativos en varias regiones del sur de Europa (Font et al., 2014)

años; ii) contar con espacios de interacción directa entre las autoridades municipales y los miembros de los grupos asociativos; iii) incluir alguna fase de deliberación pública, y iv) realizar propuestas o recomendaciones orientadas a políticas públicas. Estos criterios resultaron útiles para seleccionar casos de los que esperar, al menos potencialmente, algún efecto o impacto en la relación administración - sociedad civil.

Además se incluyeron criterios contextuales con el fin de controlar y reducir la variabilidad. En primer lugar, los casos debían estar localizados en contextos urbanos similares. Para ello se seleccionaron seis ciudades post industriales de tamaño intermedio, ya que en este tipo de ciudades se presupone un mínimo de diversidad en los grupos que componen la sociedad civil. En segundo lugar, y al igual que en el capítulo anterior, los municipios correspondían a las CCAA de Andalucía, Cataluña y Madrid. Como resultado, se seleccionaron tres presupuestos participativos y tres consejos consultivos desarrollados en seis ciudades próximas a grandes metrópolis.⁹² La tabla 17 muestra las principales características de cada uno los seis casos.

4.2.2. Materiales y análisis

Una vez seleccionados los casos se llevó a cabo el trabajo de campo. A continuación se describen los materiales, los procedimientos de análisis y el proceso de escritura de los resultados (Strauss and Corbin, 1998: 11).

Los entrevistados fueron seleccionados conforme a una muestral estructural⁹³ con el fin de capturar la diversidad de puntos de vista y asegurar una aproximación dialógica (Callejo y Vallejos 1996; Coller, 2000). Entrevistándose, por tanto, a represen-

⁹² Los dos municipios de Cataluña se encuentran a menos de 30 km de Barcelona y los de la Comunidad de Madrid a menos de 20 km de la capital. Respecto a los municipios andaluces uno se encuentra en la bahía metropolitana de Cádiz-Jerez y otro en la bahía metropolitana de Algeciras.

⁹³ La representatividad estructural se basa en la selección de individuos con características predeterminadas según lo que se considera relevante en el estudio y en virtud de 'posiciones sociales'.

tantes políticos, representantes de los partidos de la oposición, personal de la administración local y, principalmente, miembros de grupos asociativos. El número de entrevistas a miembros de grupos asociativos es ligeramente superior debido a que los objetivos de investigación están orientados principalmente a analizar los efectos de los procesos participativos sobre la sociedad civil. Además, existe mayor diversidad de puntos de vistas y posiciones entre los diferentes grupos que conforman la sociedad civil que dentro del personal de la administración o del gobierno, lo cual justifica una mayor presencia en el conjunto de entrevistas de actores asociativos. La distribución de entrevistas por caso, así como el perfil exacto de cada uno de los informantes, puede consultarse en el apéndice 7.

En total se realizaron 50 entrevistas a 53 informantes (dos de ellas fueron entrevistas dobles) (tabla 18). La media de duración fue de 45-60 minutos y fueron llevadas a cabo en 2015. Las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento explícito de los entrevistados y posteriormente transcritas. Cada una de las entrevistas se codificó utilizando el software de análisis cualitativo Nvivo[®]. El proceso de codificación tuvo dos fases principales. En primer lugar, el marco teórico inicial fue transformado en un esquema de códigos y la codificación fue realizada por los mismos investigadores que desarrollamos el trabajo de campo. Seguidamente, cada investigador revisó la codificación realizada por el otro investigador con el fin de homogeneizar y consensuar los criterios seguidos.

Tabla 17. Principales características de los estudios de caso

Caso	Origen	Participantes	Tipo de participación	Capacidad de influencia
<p>Tipo: Presupuesto Participativo CCAA:Andalucía. Habitantes:100.000a Duración:2008–2010 (2 ediciones)</p>	<p>Iniciativa: A iniciativa de los concejales de un gobierno de coalición formado por PSOE e IU. Liderazgo: Proceso dependiente del partido minoritario en la coalición, IU.</p>	<p>Proceso de selección: Abierto a todo el mundo Número de participantes: 100–200</p>	<p>Participación: Intensa e interacción moderada. Votación, negociación y deliberación. Estructura: Asambleas, grupos promotores y juntas de distrito.</p>	<p>Tipo de decisión: Democracia directa para escoger el destino de un determinado presupuesto aprobado. Elaboración de propuestas y seguimiento de las mismas. Recursos económicos: €230.000 destinados.</p>
<p>Tipo: Presupuesto Participativo CCAA:Madrid Habitantes:150.000 Duración:2004–2010 (5 ediciones)</p>	<p>Iniciativa: A iniciativa de los concejales de un gobierno de coalición formado por PSOE e IU. Liderazgo: Proceso dependiente del partido mayoritario en la coalición, PSOE.</p>	<p>Proceso de selección: Abierto a todo el mundo Número de participantes: 1004 en el año 2004; 3939 (2010)</p>	<p>Participación: Intensa y amplia interacción. Votación, negociación, deliberación y participación on line. Estructura: Mesas territoriales, asambleas, juntas de distritos y de coordinación.</p>	<p>Tipo de decisión: Democracia directa para escoger el destino de un determinado presupuesto aprobado. Elaboración de propuestas, programación, implementación y seguimiento. Recursos económicos: € 1.2millones (2004); 3 millones (2010)</p>
<p>Tipo: Presupuesto Participativo CCAA:Cataluña Habitantes:200.000 Duración:2008–2010 (1 edición)</p>	<p>Iniciativa: A iniciativa de los concejales de un gobierno de coalición formado por PSOE e IU. Liderazgo: Proceso dependiente del partido mayoritario en la coalición, PSOE.</p>	<p>Proceso de selección: Abierto a todo el mundo Incluye una selección por sorteo Número de participantes: 7640</p>	<p>Participación: Intensa e interacción moderada. Votación, deliberación y participación online. Estructura: Mesas territoriales y juntas de distrito.</p>	<p>Tipo de decisión: Democracia directa para escoger el destino de un determinado presupuesto aprobado. Elaboración, priorización y seguimiento. Recursos económicos: € 4 millones (2009)</p>

Caso	Origen	Participantes	Tipo de participación	Capacidad de influencia
<p>Tipo: Consejo Consultivo del voluntariado CCAA:Andalucía. Habitantes:200.000 Duración:2007– presente</p>	<p>Iniciativa: Su creación fue una demanda de las propias asociaciones del área de voluntariado. La oficina del ayuntamiento apoyo la solicitud y llevó a cabo un proceso participativo previo durante un año.</p>	<p>Proceso de selección: Alcalde, concejales, partidos políticos, sindicatos, dos ciudadanos elegidos por sorteo, asociaciones y expertos. Número de participantes: 19–35</p>	<p>Participación: Moderada interacción durante años 3-4 encuentros por año Negociación y deliberación (lógica del consenso) Estructura: Plenario y comisiones temporales (de trabajo)</p>	<p>Tipo de decisión: Función específica de asesoramiento y consulta, codiseño de estrategias municipales en el área, elaboración de evaluación e implementación de algunas actividades</p>
<p>Tipo: Consejo Consultivo de Entidades Asociativas CCAA:Madrid Habitantes:45.000 Duración:2002– presente</p>	<p>Iniciativa: A iniciativa de un gobierno de IU dentro de un plan más amplio de renovación de la participación ciudadana.</p>	<p>Proceso de selección: Alcalde, concejales, partidos políticos, asociaciones de vecinos y otras asociaciones. Número de participantes: 13–19</p>	<p>Participación: Moderada interacción durante años 2-5 encuentros por año Estructura: Plenario y comisión permanente</p>	<p>Tipo de decisión: Consulta general sobre temas amplios y entrega de información.</p>
<p>Tipo: Consejo Consultivo de Ciudad CCAA:Cataluña Habitantes:45.000 Duración:2006-2011</p>	<p>Iniciativa: Fue una apuesta personal del alcalde (PSC)</p>	<p>Proceso de selección: Alcalde, concejales, partidos políticos, sindicatos, ciudadanos elegidos por sorteo, asociaciones de vecinos, otras asociaciones, expertos nombrados or el alcalde. Número de participantes: 40–50</p>	<p>Participación: Baja interacción durante años Un encuentro formal y dos actos especiales por año Intercambio de la información Estructura: Plenario y comisión permanente</p>	<p>Tipo de decisión: Consulta general sobre temas amplios y entrega de información.</p>

Table 18. Distribución de los perfiles de los entrevistados, según caso.

	Madrid		Andalucía		Cataluña		Total
	PP.PP	CC	PP.PP	CC	PP.PP	CC	
Autoridades políticas	1	2	0	1	1	2	7
Personal administrativo	1	2	2	2	2	2	11
Oposición	1	1	1	1	1	2	7
Grupos asociativos	5	4	5	3	5	3	25
Nº de entrevistas	8	9	8	7	9	9	50
Nº de informantes	9	11	8	7	9	9	53

En segundo lugar, se llevó a cabo un proceso de codificación abierta (*open coding*) para identificar aquellos efectos o conceptos no incluidos en el mapa conceptual inicial (Strauss y Corbin, 1998: 120).⁹⁴ Este proceso de codificación abierta fue especialmente relevante para identificar y construir el concepto de frustración participativa abordado en el siguiente capítulo, el cual fue construyéndose progresivamente de manera inductiva alrededor de extractos de entrevistas etiquetados abiertamente que hacían referencia a sentimientos como decepción, desencanto, fatiga y cansancio en relación a las experiencias personales en los procesos participativos.

En cambio, en este capítulo, la lógica seguida fue deductiva, partiendo del esquema conceptual inicial. Concretamente, el proceso de escritura de los resultados

⁹⁴ Strauss Y Corbin señalan tres tipos de open coding: 1) 'line-by-line', 2) 'sentence or paragraph' and 3) 'peruse the entire document'. En este estudio, se escogió el segundo de ellos ya que resultó ser el más apropiado para codificaciones realizadas por más de una personas. Esta opción evita la pérdida de contexto que implica codificar palabras por separado así como una excesiva subjetividad en caso de codificaciones demasiado extensas.

se realizó partiendo de una memoria (*memos*), para cada uno de los casos, redactada por los investigadores que realizamos el trabajo de campo. Esas memorias combinaban el análisis de la codificación con material documental y anotaciones personales. Partiendo de esas memorias se llevó a cabo un microanálisis (Strauss y Corbin, 1998: 110) con el fin de identificar los factores que ayudan a comprender los principales efectos de los procesos participativos. Dicho microanálisis consistió en ir más allá de la contabilización de los códigos, analizándose cada unidad de información (las entrevistas) no de manera aislada, sino conectadas entre sí, dentro un mismo caso (*within cases*) y entre los diferentes casos (*across cases*).⁹⁵ En la siguiente sección se presentan los resultados del análisis realizado, ordenados según las principales dimensiones de inclusión, transparencia e influencia política.

4.3.Resultados

4.3.1.Pluralismo, inclusión y abandonos

Tras la puesta en marcha de procesos participativos se espera una apertura de la red social de políticas públicas a nuevos actores, así como una intensificación de las relaciones entre aquellos que ya formaban parte de esa red. En el estudio de casos llevado a cabo se observó como el efecto de apertura tenía lugar principalmente en los presupuestos participativos. Todos ellos fomentaron la creación de nuevos grupos informales, conformándose tras el anuncio de los presupuestos participativos.

En el caso del presupuesto participativo de Andalucía se produjo un efecto de atracción principalmente de tres colectivos que tenían difícil acceso a espacios de decisión o habían permanecido alejados o ajenos a ello, como son por ejemplo inmigrantes en situación irregular, jóvenes pertenecientes a movimientos urbanos (grupos de *skaters*) y colectivos de mujeres de tercera edad.

⁹⁵ La unidad de información serían las entrevistas y la unidad de análisis serían los procesos participativos.

En el caso del presupuesto participativo de Madrid, además de la presencia de movimientos urbanos (compuestos principalmente por jóvenes), se originaron grupos que continuarían más allá del propio presupuesto participativo como es el caso de un colectivo encargado de sensibilizar en materia de cambio climático a través de talleres orientados a residentes de diferentes barrios. El representante de una asociación juvenil que actuó además como delegado durante el presupuesto participativo, se refirió durante la entrevista a la creación de ese grupo:

Se hicieron talleres, campañas de sensibilización, y surgió de ahí un grupo que durante un tiempo realizaron una especie de taller con vecinos del barrio. Cuando el proyecto termina, se acaba el dinero que había para él, ese grupo continúa, y de hecho organizamos cosas juntos, con esa entidad, con ese grupo, llamémosle grupo porque no llegó a configurarse como entidad (entrevista nº 4).⁹⁶

En relación a este efecto de inclusión y atracción de nuevos grupos, destaca la participación, en los presupuestos participativos de Andalucía, de un colectivo de inmigrantes residentes en un centro de internamiento. Miembros de este colectivo se organizaron con el fin de presentar propuestas como, por ejemplo, la creación de un banco del tiempo al servicio de todos los vecinos que lo desearan. Los dinamizadores del proceso participativo y miembros de una ONG impulsaron esa iniciativa conjuntamente con el colectivo de inmigrantes. Un miembro de la ONG que asesoró al colectivo de inmigrantes, comentó durante la entrevista que los inmigrantes se sorprendieron que sin tener pasaporte pudiesen presentar propuestas e incluso votar en las asambleas. La dinamizadora del presupuesto se refería al proceso de inclusión de este colectivo:

‘le dimos mucha relevancia, lo hicimos en tres idiomas, español, inglés y francés, con sus traductores simultáneos y toda la historia, y los

⁹⁶ El perfil exacto de los entrevistados puede consultarse en el documento 7 en el apéndice.

inmigrantes [del centro de internamiento] hacían propuestas de ciudad y propuestas de integración' (entrevista nº 19).

Respecto a la inclusión de grupos de jóvenes, curiosamente, los tres presupuestos participativos incorporaron a colectivos de *skaters* que comenzaron a organizarse entre sí con el objetivo de presentar una propuesta consistente en la construcción de un *skate park*. Tanto el colectivo de inmigrantes en situación irregular como los diferentes grupos de *skaters* son ejemplos de cómo un proceso participativo posee el potencial de atraer a nuevos grupos e incluso movilizar a través de ellos a un amplio número de ciudadanos. El representante de una asociación juvenil en la Comunidad de Madrid, expresaba la anterior idea de la siguiente manera:

Por ejemplo en el caso del *skate*, sí que se vio como unos chavales que su interés era patinar y ya está, como de repente se integran en todo el proceso participativo del barrio, formaron parte de la Mesa [...] consiguieron movilizar a bastante gente, participar del proceso claramente, implicarse y ganaron al final (entrevista nº 4).

Un proceso prácticamente similar fue descrito por la dinamizadora del presupuesto participativo de Andalucía, quien se refirió a la formación de nuevos grupos informales:

'No recuerdo ahora mismo si se crearon nuevas asociaciones, sí sé que en torno a alguna propuesta, estoy pensando por ejemplo en los *skaters*, yo creo que eran grupos más difusos y que adquirieron determinada formalidad, ni siquiera legal digo, pero sí que generó la posibilidad de que tenían que estar haciendo un seguimiento y viendo sus propuestas'. (entrevista nº 19)

Los presupuestos participativos mostraron la capacidad de llegar a nuevos grupos de manera efectiva, al presentarse como un camino rápido y directo para lograr sus demandas. En cambio, la participación de estos nuevos actores no continuó en futuras ediciones, en gran medida debido a la pérdida de interés una vez que su pro-

puesta se implementó. Ese fue el caso del presupuesto participativo en el municipio madrileño. La concejala de participación, durante el desarrollo de la entrevista, reflexionó sobre el hecho de que el grupo de jóvenes *skaters* dejaran de participar en las siguientes ediciones una vez construido el *skate park*:

Una de las primeras medidas que se pusieron en marcha fue ese *skatepark*. Supuso un verdadero ejemplo de movilización juvenil, de lo cual también aprendimos la Administración mucho, y vía Presupuestos Participativos consiguieron alcanzar que se hiciera realidad un proyecto que ellos llevaban demandando durante mucho tiempo, que es la habilitación de un espacio para la práctica del *skate*. ¿Qué es lo que pasó? que fueron jóvenes que se movilaron sólo para ese proceso, no volvieron a participar en procesos posteriores ni en nada que tuviera que ver con el barrio. Conclusiones que sacamos de esa experiencia, que tratamos progresivamente de mejorar en los siguientes procesos, fue que la participación fuera una participación constante, de vecinos y vecinas, de movimientos o de ciudadanos a nivel individual, que no sólo se organizaran de manera puntual para conseguir una reivindicación propia, sino entendieran el criterio de interés general, de trabajar todos juntos para conformar nuestro barrio, nuestra ciudad, etc. (entrevista nº 5).

Hasta aquí se ha abordado el efecto de inclusión en los presupuestos participativos analizando las entradas e incorporación de actores hasta ahora alejados de la toma de decisiones sobre políticas públicas locales. No obstante los abandonos o salidas son otro aspecto importante, a menudo ignorado, a la hora de analizar el principio de inclusión. Los abandonos y salidas se pueden producir por diferentes motivos, siendo uno de los más frecuentes el incumplimientos de las propuestas aprobadas. Motivo, además, causante de las salidas más bruscas. Así, por ejemplo, en los otros dos presupuestos participativos analizados, los grupos de jóvenes *skaters* protagonizaron los episodios más conflictivos como consecuencia del incumplimiento de sus propuestas de construcción de un *skatepark* ya que en ambos casos sus respectivos gobiernos locales decidieron no implementar sus propuestas pese a encontrarse

entre las más votadas. La falta de cumplimiento de una propuesta ganadora generó sentimientos de enfado, tal y como puede apreciarse en el siguiente fragmento perteneciente al representante de una asociación de *skaters* que participó en los presupuestos participativos en Cataluña:

Entonces al final todo eso queda en agua de borrajas y por mucho que yo haga una denuncia lo único que me queda es ir al juez y denunciar que el Ayuntamiento de Tarrasa me ha... ha robado a la ciudadanía 360.000 euros, pero claro [...] nosotros no podemos denunciar al Ayuntamiento por robo o malversación de fondos, por decirlo de esta forma (entrevista nº 33).

No solo se produjeron salidas bruscas entre aquellos con menos experiencia personal en procesos participativos, sino también entre los colectivos organizados y con larga tradición en el municipio. En el caso de estos últimos, la principal causa de distanciamiento o salida se debió principalmente a la percepción de pérdida de centralidad en los procesos de toma de decisiones sobre políticas locales. El representante de una asociación de vecinos en Cataluña describió como algunas asociaciones mostraron claras resistencias al hecho de abrir la participación, a través del presupuesto participativo, a ciudadanos individuales y colectivos informales:

Hubo asociaciones mucho más abiertas y entendían que sí, que eso era otra vía que se abría de participación de la ciudadanía. Entonces, hubo asociaciones que lo entendieron perfectamente y otras que no, otras que se cerraron en banda ¿no? Que decidieron no seguir participando y que, de hecho, no presentaron proyectos ni nada (entrevista nº 39).

Por otra parte, aquellos colectivos con un perfil más reivindicativo solían criticar el bajo presupuesto y el tipo de propuestas poco ambiciosas. Todo esto hizo que algunas asociaciones que representaban a movimientos sociales tuvieran una baja participación y que algunas de ellas decidieran ‘bajarse del barco’. Un representante de una asociación de vecinos comentaba su desilusión ante el contenido de propuestas que se

votaron en el presupuesto participativo en Andalucía:

Lo que pasa es que al final cuando ya se decidieron dónde se iban a invertir esos presupuestos participativos, pues decidimos abandonarlo porque aquello nos pareció una pantomima, no ya tanto por la Administración, sino por la forma que se había hecho. Quiero recordar que de las cosas que más se votaron fueron un rocódromo, una escuela de circo, o sea cosas que, con todos los respetos, no conozco a nadie que tenga afición a este tipo de cosas (entrevista nº 20)

Por tanto, a la hora de analizar cómo influyen los presupuestos participativos en la pluralidad y diversidad de la red de actores, resulta interesante no solo prestar atención a la incorporación de nuevos colectivos sino también cómo se producen las salidas y abandonos a lo largo del proceso.

Respecto a los consejos consultivos analizados todos los entrevistados negaron que dichos mecanismos hubiesen dado lugar a la formación de nuevos colectivos o grupos informales fuera del consejo. Por ejemplo, un representante de una asociación de ayuda a menores inmigrantes, y miembro del consejo consultivo sobre voluntariado analizado en Andalucía, afirmaba que las asociaciones se crean por necesidades concretas y realidades no atendidas, 'no porque el Consejo propicie una respuesta desde la sociedad civil' (entrevista nº 27). En cambio lo que sí consiguió ese consejo fue avanzar en el proceso de renovación de la red de actores implicados en las políticas de voluntariado y bienestar social en ese municipio, ya que en la primera renovación del consejo 19 asociaciones solicitaron su entrada.

Un cambio observado de manera generalizada en los tres consejos, aunque con diferentes grados, fue la intesificación de las relaciones entre las autoridades políticas y el personal de la administración. Un representante de una asociación de vecinos y miembro del Consejo de entidades asociativas en el municipio madrileño se refería a esa intesificación en las relaciones:

Tienes al Alcalde, Concejales del Equipo de Gobierno sentados contigo, o sea que te diriges a ellos, les preguntas, les dices "lo que no hay en los escritos... desde el punto de vista de la información y de la fluidez, perfecto, es fundamental para eso. Muchas asociaciones no tendrían ningún acceso si no fuera por el Consejo Consultivo (entrevista nº 9).

Por tanto, frente a los efectos de formación y atracción de nuevos grupos observados en los presupuestos participativos, en el caso de los consejos consultivos el efecto principal fue facilitar e intensificar relaciones preexistentes entre la sociedad civil y las autoridades.

Respecto al efecto salida o retirada, este se produjo de manera menos brusca que en los presupuestos participativos. En los consejos de Madrid y Cataluña se observaron dificultades para garantizar un número elevado de miembros activos, garantizar la renovación y mantener el interés e incentivos. Por ejemplo, representantes de colectivos de comerciantes comentaron que preferían dedicar su esfuerzo a participar en el Consejo de Comercio que en el Consejo de Ciudad. Por otra parte, en el Consejo de Entidades Asociativas de Madrid varios entrevistados pertenecientes a las asociaciones de vecinos como a los grupos de la oposición mencionaron ciertos obstáculos para formar parte del consejo. El reglamento obligaba a elegir a un representante entre las diferentes asociaciones sectoriales, provocando tensiones y conflictos entre ellas ya que no siempre defendían las mismas posiciones dentro del sector. Estas diferencias se observaron, por ejemplo, entre las dos asociaciones de mujeres existentes en el municipio que mantenían posiciones y planteamientos ideológicos bien diferenciados.

4.3.2. Comunicación y transparencia

En los tres consejos consultivos analizados los miembros de las entidades asociativas subrayaron un mayor flujo de información relacionada con la actividad del Ayuntamiento. Sin embargo, únicamente en el consejo del voluntariado de Andalucía

hubo una alteración en los modos de comunicación, en el sentido de mayor transparencia y multilateralidad. En los otros dos consejos consultivos, pese a las mejoras en el acceso a información, seguían reproduciéndose el modo tradicional de comunicación basado en flujos de información jerárquicos y bilaterales. Siendo necesario en la mayoría de las ocasiones que las entidades solicitasen previamente la información. Por ejemplo, en el Consejo de Entidades Asociativas en el municipio de la Comunidad de Madrid, las autoridades responsables se limitaban a informar a los representantes de los colectivos sobre algunos de los proyectos realizados y decisiones ya adoptadas. Un representante de una asociación de vecinos con larga trayectoria en el municipio mostraba su descontento al considerar que el consejo cumplía una función más informativa que consultiva:

Yo no quiero usurpar a nadie su potestad de dirigir, de equipo de gobierno, pero sí consultar. Y consultar es "¿a ver, tú que piensas de esto?" y de vez en cuando "pues mira, llevas razón, eso lo vamos a hacer así" ¿no? ahí está el acta del último Consejo, nuestra última intervención fue que el Consejo tiene que ser más consultivo y sino cambiémosle el nombre y le ponemos consejo informativo. No se puede venir aquí, a toro pasado a informar. No, usted me llama antes y yo colaboro y entonces si es participativo, ahí sí participo, lo otro me estás informando. O sea que no, no ha calado, no ha llegado al punto de participar" (entrevista nº 9).

En definitiva, aunque los tres consejos mejoraron la transparencia, solo el consejo analizado en Andalucía consiguió avanzar hacia un modelo de comunicación más horizontal y multilateral. En este último caso, tanto el personal técnico del ayuntamiento, concejales de la oposición y varios representantes de las entidades asociativas se mostraban satisfechos con la manera de gestionar y compartir la información. En concreto, se identificaron cuatro elementos que fueron claves para esa mejora de la transparencia y los modos de comunicación: i) la elaboración conjunta del reglamento de funcionamiento del consejo a través de un proceso participativo desa-

rollado durante el año anterior a la constitución del consejo; ii) la participación del consejo en la elaboración del plan de participación general del ayuntamiento; iii) la participación de los miembros del consejo en el establecimiento de los criterios a la hora de otorgar subvenciones en materia de voluntariado, cooperación y desarrollo, y por último, iv) el acceso público a las actas de cada uno de los consejos a través de la web del ayuntamiento.

En los casos de presupuestos participativos, se observaron indicios de cambios significativos en los modos de comunicación hacia prácticas más transparentes. Por ejemplo, en los últimos años del presupuesto participativo en el municipio madrileño se dieron avances en materia de transparencia, destacando en ese sentido: i) la retransmisión online de las asambleas en las que se presentaron y defendieron las propuestas; ii) el seguimiento realizado por las mesas territoriales y iii) la creación de una página web para la formulación, votación y seguimiento de las propuestas. Todo ello contrastaba de manera significativa con la forma de relacionarse anteriormente la administración y la sociedad civil, la cual se basaba en encuentros bilaterales entre los líderes de las asociaciones y los representantes políticos. Este cambio en la forma de relacionarse fue mencionado por el representante de una asociación juvenil, quien a su vez explicaba la apertura en los canales de comunicación:

Por ejemplo, al principio, el concejal de barrio no estaba muy por la..., o sea no creía mucho en estos. Porque él creía más en, a mi me dicen los vecinos lo que tenemos que hacer y yo, pues lo hacemos, sabes. Pues eso era como se hacía antes, el vecino me venía, me contaba no se qué, pues yo hacía. Y no había un proceso...y era en función de esa entrevista con el vecino. Si el vecino no venía aquí a hablar con el concejal pues no se hacía, y era ese tipo de cosas..."... (entrevista nº 3)

No obstante, pese al establecimiento de prácticas más transparentes y horizontales, los presupuestos participativos no siempre consiguieron acabar con las dinámicas basadas en relaciones bilaterales. En el presupuesto participativo de Andalucía,

según un miembro del personal técnico del ayuntamiento, los canales bilaterales continuaron existiendo de manera paralela (aunque con menos intensidad) durante el proceso y se reestablecieron prácticamente en su totalidad una vez suspendido en 2011.

4.3.3. Influencia política y reconfiguración de las relaciones

En el Consejo del Voluntariado del municipio de Andalucía se produjo un incremento progresivo de la capacidad de influencia política de las entidades participantes. La obligada composición paritaria entre representantes de entidades asociativas y de la administración contribuyó a dar más protagonismo a la sociedad civil a la vez que se contaba con la presencia de un alto número de representantes políticos y de la administración, otorgando al consejo reconocimiento y relevancia. El contexto de crisis hizo que las entidades adquiriesen un mayor papel en la elaboración de las propuestas y, principalmente, en la provisión de servicios y recursos materiales. La capacidad no solo decisoria sino también de gestión y control por parte de las entidades fue ganando peso hasta el punto que la práctica totalidad de la política de voluntariado del municipio pasaba por el propio consejo consultivo. Este funcionamiento se ha descrito en muchas ocasiones en la literatura como una forma de coproducción de servicios públicos (Hjortskov, 2018; Ostrom, 1996). De hecho, este funcionamiento fue mencionado por varios de los entrevistados, como puede observarse en la entrevista realizada a la concejala de participación ciudadana:

El Consejo Sectorial de Medio Ambiente es un consejo distinto al del Voluntariado... es un consejo más de debate que de ejecución. En cambio el Consejo del Voluntariado es el que más capacidad de ejecución ha conseguido (entrevista nº 31).

En el caso del presupuesto participativo estudiado en la Comunidad de Madrid, las asambleas territoriales adquirieron un papel importante en la definición de la

agenda política de sus correspondientes barrios. De hecho, en las elecciones locales de 2011 los partidos políticos incluyeron algunas de las propuestas procedentes de las asambleas de presupuesto participativo en sus programas electorales. El técnico de participación, explicaba como estas asambleas ‘ofrecían un mapa de las necesidades de la ciudad’ (entrevista nº 8). Ese reconocimiento de las propuestas era reflejo de la autoridad y legitimidad que do habían ido adquiriendo las asambleas territoriales en la definición de la agenda sobre todo a nivel de barrio. Este proceso no solo se basaba en el elevado nivel de vinculación de las propuestas sino que, tras varias ediciones, los participantes y particularmente los miembros de entidades habían alcanzado también un grado importante de reconocimiento a través de las asambleas territoriales. El alto grado de vinculación del proceso, así como su extendida duración contribuyeron a considerar al presupuesto participativo como una oportunidad para influir en la política local de manera efectiva.

Los cambios en el equilibrio de las relaciones de poder no acabaron, en cambio, de desarrollarse allí donde aparentemente se habían iniciado. Este hecho se observó en cuatro de los seis procesos analizados. Por un lado, los presupuestos participativos incidieron en mayor medida en este aspecto al incluir procedimientos más ambiciosos orientados a alterar los equilibrios de poder. Ello provocó que también fueran escenarios de episodios más conflictivos. Por ejemplo, en la segunda edición del presupuesto participativo, un conjunto de representantes vecinales publicaron un manifiesto para reivindicar que las entidades vecinales debían tener un mayor peso en la toma de decisiones. Básicamente, como refleja el siguiente extracto perteneciente a un representante de una reconocida asociación de vecinos, muchas asociaciones reclamaban una especie de voto cualificado:

Al final era una persona un voto, y no se tuvo en cuenta a los colectivos. Por ejemplo en mi caso yo iba representando a un colectivo, y ese colectivo

me amparaban con más de 1000 familias asociadas, con lo que no era razonable que fuéramos una persona un voto, o al menos así lo entendíamos nosotros. Porque había que mirar por encima de todo a quién representaba, o sea no debe de tener el mismo peso el que representa 4 que el que representa 20. Y al final no se hizo como nosotros... (entrevista nº 20).

La dinamizadora del presupuesto participativo interpretó la discrepancia del anterior representante de la asociación de vecinos en términos bastante diferentes, destacando la capacidad del presupuesto participativo para alterar el sistema de relaciones preferenciales previas:

Pegaso es un barrio que tenían una asociación de vecinos que era contraria a la participación en el presupuesto participativo porque tenía una relación clientelar bastante potente, la llevaban principalmente hombres pero había una compañera, María, muy potente, [...] hubo un meneo bastante grande en la asociación, yo creo que ella intentó por varios modos que la asociación participara y no lo consiguió por lo que al final ella salió y fue capaz de aglutinar a las mujeres del barrio en torno al presupuesto participativo. Gente... mujeres muy cañeras que estaban interviniendo en otros sitios y tal... con lo cual eso creo que sí consigue, en parte, zamarrear un poco esa asociación (entrevista nº 19).

Varios representantes de estas entidades esgrimieron que ellos ya mantenían relaciones bilaterales estrechas con el Ayuntamiento, por lo que el presupuesto participativo no suponía una oportunidad nueva para influir en las políticas del municipio. Esas relaciones preferentes, bilaterales y opacas continuaron al margen del presupuesto participativo. Muchos de los técnicos de los ayuntamientos relacionaron estas dinámicas con una estructura paralela y opaca de relaciones preferenciales que obstaculizaban la consolidación de nuevos procesos participativos abiertos, multilaterales y con un elevado grado de vinculación.

En el presupuesto participativo de Cataluña, el trato preferencial hacia colectivos

afines al gobierno generaron, según varios entrevistados, episodios conflictivos. Dicho proceso dio como resultado una lista final de 10 propuestas, las cuales fueron votadas y aprobadas. Según representantes de entidades asociativas y personal técnico, el gobierno municipal priorizó la implementación de aquellas propuestas procedentes de entidades vecinales con las que mantenía una vinculación más estrecha basada en afinidades electorales. En ese proceso de *Cherry-picking* el gobierno desechó la propuesta de construcción de un *skate park* en un espacio público, argumentando restricciones presupuestarias sobrevenidas. No obstante, pese a las explicaciones, este hecho fue interpretado por los representantes de un amplio sector de entidades asociativas como un sesgo en la implementación de propuestas. Todo ello contribuyó a generar sentimientos de desconfianza hacia las instituciones locales, tal y como veremos en más detalle en el siguiente capítulo a la hora de abordar el fenómeno de la frustración participativa.

4.4. Discusión

Los resultados sobre las transformaciones producidas por los procesos participativos en los modos de interacción entre la sociedad civil y la administración arrojan efectos limitados y trayectorias diferentes según el caso (tabla 19). Entre los efectos positivos que se observaron con mayor nitidez fue sin duda la apertura de la red de actores en los presupuestos participativos. No obstante, en todos ellos, se produjeron salidas conflictivas durante el desarrollo del proceso o abandonos significativos en ediciones siguientes. Por su parte, en los consejos consultivos el efecto atracción fue menor, limitándose a una intensificación de los contactos entre las autoridades y colectivos de la sociedad civil con presencia previa en la esfera pública. Respecto a los cambios en los niveles de transparencia y los modos de comunicación, salvo en un proceso, en el resto hubo un mayor acceso a la información. No obstante, mientras

que en algunos casos el proceso supuso la sustitución de modos bilaterales por multilaterales en la comunicación, en otros casos ambos modos convivieron de manera paralela mientras que continuó el proceso, llegándose a reestablecer por completo las relaciones bilaterales tras la cancelación o suspensión de los procesos.

Por último, respecto al aumento de influencia política, dos de los procesos mostraron un impacto especialmente relevante. Entre los consejos consultivos, el desarrollado en Andalucía, mostró servir realmente de órgano consultivo y no únicamente informativo como ocurrió en el resto de consejos. De los presupuestos participativos analizados, el desarrollado en el municipio madrileño cumplió con la mayoría de las expectativas básicas generadas en este tipo de procesos: cumplimiento de las propuestas aprobadas; incremento año tras año tanto del número de participantes como del presupuesto destinado al proceso y, un alcance global y compartido del contenido de las propuestas, combinando propuestas sobre infraestructuras con proyectos comunitarios. Además, este presupuesto participativo se desarrolló de manera continuada hasta su suspensión debido al cambio de gobierno tras las elecciones locales.

Resumidamente, los efectos observados podrían analizarse según dos criterios,

Tabla 19. Resumen de los principales cambios detectados, por caso.

	Inclusión	Transparencia	Influencia	Obstáculos
PP.PP Andalucía	Incorporación de nuevos actores, seguida de salidas conflictivas.	Acceso abierto a la información pero convivencia de modos multilaterales y bilaterales en la comunicación.	Inicial y limitada durante el momento de duración del proceso. Escaso seguimiento.	Conflicto con entidades asociativas influyentes y relaciones bilaterales paralelas.
PP.PP Madrid	Incorporación de nuevos actores, seguida de abandonos en futuras ediciones.	Acceso abierto a la información; cambios hacia modos multilaterales en la comunicación y mayor control y seguimiento a través de la creación de una plataforma digital.	Elevada influencia política por parte de los participantes a través la formulación de propuestas, con un alto elevado de implementación y rendición de cuentas.	Prácticas de auto-selección y sesgos políticos en la participación.
PP.PP Cataluña	Incorporación de nuevos actores, seguida de salidas conflictivas.	Acceso abierto a la información y convivencia de modos multilaterales y bilaterales en la comunicación.	Inicial y limitada durante el momento de duración del proceso. Escaso seguimiento.	Sesgos políticos en la implementación de las propuestas.
Consejo Andalucía	Incorporación de actores a través de una renovación exitosa del consejo.	Mayor acceso a la información, cambio y predominio hacia modos horizontales y multilaterales en la comunicación.	Elevada influencia política de los miembros del consejo a través del establecimiento de la agenda en su ámbito sectorial y la coproducción de políticas. Alto reconocimiento por parte de las autoridades.	Escasez de recursos propios.
Consejo Madrid	Intensificación de los contactos entre actores consolidados y las autoridades.	Mayor acceso a la información, mantenimientos de flujos verticales de la información y convivencia de modos multilaterales y bilaterales en la comunicación.	Ningún cambio percibido	Carácter informativo y otros canales de influencia percibidos como más eficaces.
Consejo Cataluña	Incapacidad de atracción y progresivo abandono de la participación hasta su cancelación.	Leve aumento de acceso a la información y mantenimiento de flujos verticales y bilaterales en la comunicación.	Ningún cambio percibido	Carácter informativo e incapacidad para mantener el interés e incentivos.

duración e intensidad. Respecto a la duración de los efectos, todos los casos analizados iniciaron procesos de cambio, no obstante, la mayoría de ellos no consiguieron culminarlos. Tan solo uno de ellos, el Consejo Local de Voluntariado en un municipio de Andalucía, mostró un nivel de participación sostenido y continuado en el tiempo.

En cuanto a su intensidad de los efectos, esta es más notoria en los presupuestos participativos que en los consejos consultivos. En los presupuestos participativos de Madrid y Cataluña se observó una reconfiguración del equilibrio de poder entre diferentes actores como consecuencia de la entrada de nuevos actores y, en consecuencia, el desplazamiento de aquellos colectivos que contaban con una posición central en la red de actores. Ahora bien, no debemos considerar los presupuestos participativos como garantía de inclusión y apertura en sí mismos, sino en función de cómo se desarrollan las dinámicas particulares en cada uno de ellos. No obstante, en los presupuestos participativos analizados se observaron cuatro elementos claves para profundizar en los principios de pluralidad e inclusión: i) una participación abierta a todos los residentes que lo deseen; ii) la presencia de facilitadores independientes dedicados a difundir y movilizar a nuevos sectores; iii) la creación de espacios para el debate público en el que todos los participantes tengan formalmente la misma oportunidad para influir, y por último, iv) la movilización alrededor de propuestas que unan a grupos con intereses compartidos. En cambio, los consejos consultivos arrojaron transformaciones menos intensas y limitadas prácticamente a un aumento de los contactos y la sociabilidad entre diferentes actores.

Las limitaciones a las que se enfrentaron los procesos participativos tuvieron sus causas en varios tipos de resistencias. Por ejemplo, en el presupuesto participativo de Madrid el principal obstáculo fue el cambio de gobierno pero también la desconfianza de los colectivos más críticos. De hecho, las principales resistencias provinieron de grupos con posicionamientos ideológicos opuestas. Desde la derecha, principal-

mente representantes de la oposición, se cuestionaba la puesta en marcha de procesos participativos argumentando falta de legitimidad y representatividad. Desde la izquierda, tanto partidos como movimientos sociales, criticaban la poca ambición transformadora de las propuestas. No obstante, ambas posiciones coincidían en criticar el sesgo a la hora de movilizar a los participantes. De hecho, se observó que la figura de delegados en las asambleas territoriales era desempeñada principalmente por representantes de asociaciones afines al equipo de gobierno. No obstante, pese a este sesgo, el número de participantes fue aumentando significativamente año tras año durante las cinco ediciones que duró el proceso. En el resto de presupuestos participativos también se observaron resistencias por parte de diferentes grupos. Al igual que en el de Madrid, en el de Cataluña las resistencias provenían de los grupos más críticos y reivindicativos. En cambio, en el presupuesto de Andalucía, eran los grupos tradicionalmente más influyentes y con larga presencia en el municipio los que se mostraban más reacios.

Entre los consejos consultivos una de las principales dificultades fue la capacidad por parte de las autoridades de mantener el interés de los diferentes colectivos. En el caso del Consejo de Ciudad analizado en un municipio de Cataluña resultó evidente que los representantes de las asociaciones no encontraban ningún incentivo para seguir asistiendo y formando parte de dicho consejo. A modo ilustrativo, uno de los representantes de la asociación de comerciantes afirmaba que prefería emplear su tiempo y esfuerzo en asistir al Consejo Sectorial de Comerciantes. Por tanto, en este caso estaríamos ante una racionalización de los costes de participación por parte de algunos colectivos.

La importancia de incentivos y objetivos bien definidos fueron unas de las claves para lograr una participación sostenida y continuada en el Consejo del Voluntariado analizado en Andalucía. La continuidad en el caso del Consejo Consultivo de

Entidades en la Comunidad Madrid respondió, en cambio, a un alineamiento aparentemente ideológico entre las asociaciones y el equipo de gobierno. En muchas de las entrevistas realizadas a miembros de este último consejo, los informantes mostraban claramente su descontento respecto al nivel de influencia y el progresivo desmantelamiento de las funciones más importantes del consejo. No obstante, seguían acudiendo guiados por un sentimiento de compromiso y lealtad con el equipo de gobierno. A lo largo de este capítulo se ha prestado atención a diferentes tipos de efectos, algunos de ellos de signo positivo y otros de signo negativo o indeseados. El siguiente capítulo se centrará en la frustración participativa, centrándose en sus causas y consecuencias, así como en algunas de las claves para evitar caer en ella, o al menos, mitigarla

CHAPTER 5

Participatory frustration: an unintended effect of local democratic innovations^{*}

Democratic theorists have conceived the “participatory turn” of political systems (Barber, 1984; Pateman, 2012) as a way to address the growing disaffection and discontent among citizens (Dalton and Welzel, 2015; Norris, 2011; Torcal and Montero, 2006). More particularly, the introduction of participatory processes has consistently been justified by the idea that expanding engagement opportunities for citizens and associative groups will decrease popular feelings of discontent and detachment (Baiocchi and Ganuza, 2016; Holdo, 2016; Nabatchi et al., 2012; Pharr and Putnam, 2000).

The empirical research that focuses on the impact of participatory processes is rather diverse in its scope, and the results are far from clear-cut (Mazeaud et al., 2012, Mazeaud and Nonjon, 2015). Overall, this literature suggests that the capacity of participatory processes to transform established patterns of interaction between citizens and political authorities is rather limited. On the positive side, researchers have stressed effects such as individual political learning (Funes et al., 2014; Pincock, 2012; Talpin, 2012), the promotion of social capital (Abers 2007; Bherer et al., 2016; Wampler, 2012), the inclusion of previously excluded social groups (Baiocchi, 2005;

^{*} This chapter (coauthored by Manuel Jiménez Sánchez and Patricia García-Espín) has been accepted (december 2018) to be published as an article in *Administration and Society*.

Hernández-Medina, 2010; Wampler, 2007), and an enhancement of perceived responsiveness (Pogrebinschi and Ryan, 2017). On the negative side, other authors have observed resistances on the part of diverse actors (neighborhood associations, political representatives or public officials) and the continuance of established power relations (Ganuza et al., 2014; Walker, et al., 2015), inclusion and exclusion patterns according to the political profile of actors (Navarro 1999; Parkinson, 2006), and the withdrawal of discontent individuals or groups (Font and Navarro 2013). Hanson (2017) has pointed out how poorly designed participatory processes can contribute to negative public perception of participation. Negative or unintended effects have, however, received less attention in the participatory processes literature. One aim of this chapter is to contribute to filling this gap by focusing on participatory frustration as a set of feelings that emerge as a consequence of the participatory experiences of a diverse range of participants, and more crucially, among representatives of associative groups.

The approach is built on Albert O. Hirschman's (1982) insights into cycles of political engagement, disappointment, and withdrawal -shifting involvements- of citizens in public affairs. Participatory frustration is understood as the result of the imbalance between participants' initial expectations of gaining political influence, and their perception of the actual impact achieved. The analysis rests on the six cases analyzed in the previous chapter: three participatory budgeting and three advisory councils developed during the participatory wave in Spain taking place in the 2000's. This chapter, firstly, outlines the theoretical framework through which participatory frustration is interpreted. Secondly, the analysis describes the pathways that lead to participatory frustration and its practical consequences. Lastly, the institutional settings which may avoid or ameliorate participatory frustration are discussed.

5.1. Paths towards participatory frustration

Different levels of government throughout the world are offering new opportunities for citizens to have a say in policy-making (Baiocchi and Ganuza, 2016; Fung and Wright, 2003; Smith, 2009). In most cases, the success of these initiatives depends on their capacity to attract a large and heterogeneous public (Wampler, 2007; Hernández-Medina, 2010) to mobilize in terms of numbers and diversity. Initial engagement of participants, sustained participation or disengagement depends on their perception of whether they are taking part in meaningful and worthy endeavor (Gomes, 1992). Here participatory frustration is used to refer to a range of feelings that develop when the participatory experience is perceived by participants as falling short of the initial expectations of political influence.⁹⁷ These feelings may be manifested in temporary emotional reactions such as disillusionment, grief or anger, as well as in more permanent political sentiments (Jasper, 1998) such as distrust towards authorities or negative external political efficacy (Goodwing and Jasper, 2006). Participatory frustration may lead to alternative forms of engagement (for example, protests) or, conversely, to disengagement or political apathy (Hirschman, 1970; Van Stekelenburg and Klandermans, 2013)

Furthermore, these feelings may also reinforce dominant social representations concerning the futility of citizen participation and general perceptions of distrust towards participatory processes (García-Espín and Ganuza, 2017). Ultimately, these feelings can extend to the entire political system (Easton, 1975: 436; Craig and Maggiotto, 1982; Hanson, 2017). In this sense, as in the case of negative experiences with durables effects reported by Hirschman, participatory frustration could here, “come to lead in independent existence and affect the social and cultural climate”

⁹⁷ According to the literature on political engagement, influence is a key motivating factor (Olson, 1965; Verba et al., 1996).

(Hirschman, 1982: 18). To the extent that participatory processes imply political learning, they can leave lasting marks on the political culture of participants⁹⁸.

Participatory frustration may stem from gaps between expectations of influence prior to participation and the personal experience in participatory processes as well as the outputs produced. The argument here is that these imbalances may originate at four points in the course of the participatory processes: i) in the initial development of inflated expectations; ii) in the institutional design and the failure of adjustment mechanisms; iii) in the assessments of the (limited) results; and iv) in the process discontinuation. As sources of participatory frustration these four points can be represented as forming a wheel of participatory frustration (see figure 20).

Firstly, as Hirschman (1982) argued, the trend towards unrealistic expectations is common to different domains of human activity and helps to understand people's engagement in social action.⁹⁹ It is usual for any political engagement processes to generate high expectations. For example, the literature on vote and protest (Quattrone and Tversky, 1988; Verba et al., 1995) highlights that active citizens and people engaged in social movements are likely to overestimate the possibilities of exerting influence as a motivational mechanism. In participatory processes, participants also show a tendency to overestimate the possibilities of exerting influence: there can be an inflation of expectations, initial enthusiasm acts as a motivator for engagement (Graph 1, dimension1). Further, promoters of participatory processes can exaggerate the future impacts of new participatory processes in order to

⁹⁸ To be sure these effects can also be positive. The fulfillment of expectations can generate feelings of pleasure and joy, which also feed into more lasting feelings (affects and moods) regarding political efficacy and / or trust in the political system.

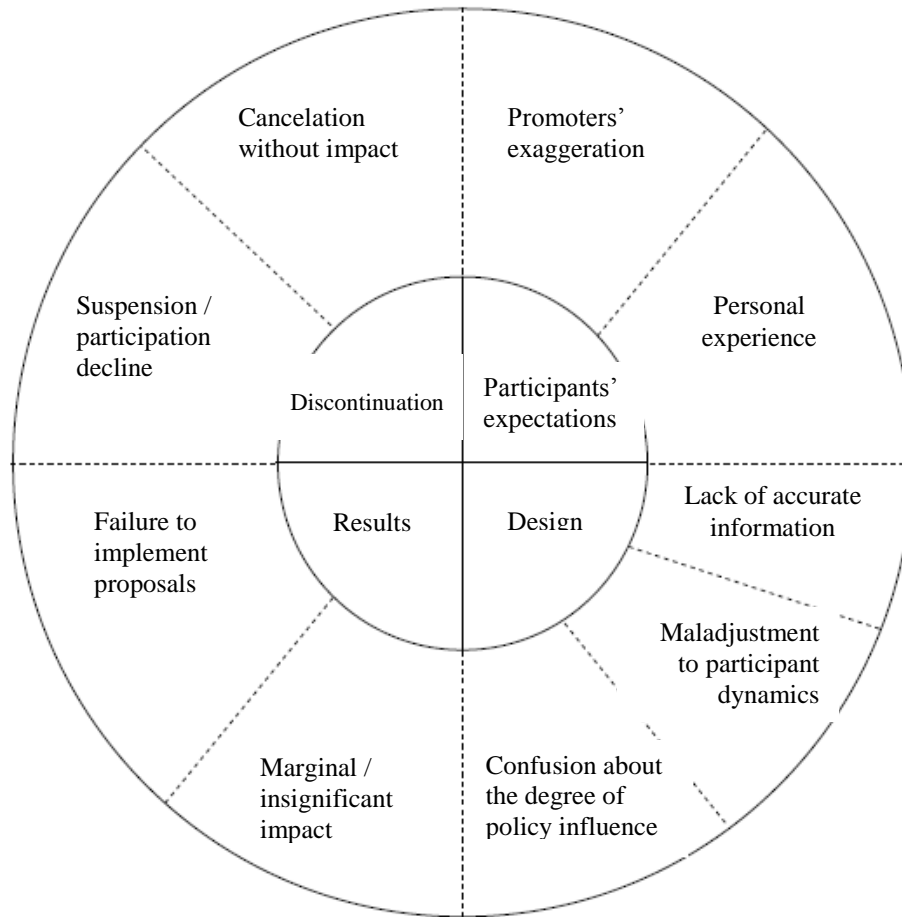
⁹⁹ Here, Hirschman follows the Durkheimian hypothesis that the increase in profit expectations (in our case of influence) can lead to a disarray of such expectations, and consequently, a growing frustration (see Boudon, 1981:28).

attract more participants (Polletta, 2016). Usually facing contexts of distrust and apathy promoters need to “spice things up” in order to make the process attractive. As Polletta notes:

‘[W]hat makes the situation even more complicated is that participatory exercises are usually animated by the desire to combat the public’s alleged loss of trust in government [Irwin, 2006]. In other words, at the same time that government is, in some ways, less capable of acting on the will of the people, it must convince the people that it is more willing to do so’. (2016:232-4).

In some cases, lack of previous experience can be also lead to the development of unrealistic expectations (Font and Navarro, 2013). Participatory processes can be a novel experience for most participants (Gherghina and Geissel, 2017). The lack of accurate information can exacerbate the tendency to, naively, imagine the process in positive terms and, thus, spur expectations (Hirschman, 1982:49). Participants expect that their demands will be fully met. However, participatory proposals tend to be only partially accepted, if not ignored, by authorities and their implementation is usually gradual and slow. In the same vein, participants may tend to idealize participatory processes and their dynamics, for example, not taking into account the obstacles, setbacks and conflicts caused by the presence of heterogeneous actors with very different interests (Kaner, 2014). Even, some participatory methodologies may prove awkward or people may find them boring (Polletta, 2016). For example, Mansbridge (1973) warns that the lack of incentives based on relational goods (friendship) as well as the slowness of some participatory processes may lead to boredom and fatigue. Likewise, recent studies have pointed to the perception of certain participatory methodologies as repetitive and, sometimes, puerile (García-Espín and Jiménez, 2017) as a cause of disappointment. This gap between the participants' initial idealistic expectations and the actual experience of participation may lead to frustration.

Figure 20. The wheel of participatory frustration



Secondly, participatory frustration may be also the result of inadequate design, which does not adapt to the organizational forms and practices of the associative groups, which frequently provide the main sources of support for participatory processes. For example, the design may not adapt to the associations' operating practices (e.g. calendar, human resources and internal procedures) or, in the case of individuals, might not take into account the necessary conditions for participants to fully understand the participatory processes. This path to frustration can be avoided by adjusting

mechanisms: design features of participatory processes intended to adapt to the context of participation as well as the characteristics of participants. Elements such as the quality of the information provided, including its transparency and accuracy¹⁰⁰, as well as the inclusion of process evaluation tools may be crucial. This information may prevent uncertainty by clarifying the process schedule (phases and times) as well as explaining the degree of influence that is likely to be achieved (Fung, 2006: 69-70). All this information offsets the tendency to incorrectly estimate the costs and benefits of participation, thus preventing the frustration induced by misinformation. Adjusting mechanisms can be also useful to tailor the process to the needs of participants by evaluating the process and modifying it accordingly.

Thirdly, frustration can be activated by the (scarce) production of outputs. The literature points to outputs and benefits as one of the principal drivers for engagement (Olson, 1965; Verba et al., 1995). Lasting engagement needs results by way of policy outputs (Parkinson, 2006: 174). Participants' perseverance or withdrawal may depend on their perception of a meaningful and useful engagement (Gomes, 1992). Even when participatory processes have been carefully designed and implemented, the lack of impact may feed participatory frustration.

According to this view, participant disappointment may depend on the extent to which policy proposals are implemented or, conversely, on the time they are 'left on the shelf'. As showed in chapter 3, almost two thirds of the proposals emerging from local participatory processes ended up being partially or totally implemented, however, the proposals that require the largest degrees of policy or institutional change are less likely to be implemented (Font et al., 2018). It is reasonable to think that these kinds of proposals may be highly motivating for participants, and therefore increase

¹⁰⁰ Abers (2007: 1455) points at the establishment of realistic and intermediate objectives as a determining factor for the continuation of participatory processes.

the potential for their disappointment if not implemented.

Lastly, an additional element may affect the assessment of participatory processes in their latter phases: discontinuity or cancellation. Many participatory processes are weakly institutionalized since they are often conceived as 'episodic experiments' (Russon-Gilman, 2016: 119), and they are highly vulnerable to electoral changes (Alves and Allegretti, 2012; Cooper and Smith, 2012). If a participatory process is not appropriately closed (including abiding by previous agreements and the implementation of approved proposals), participants will feel disappointed at seeing their efforts and compromise betrayed by political authorities.

In summary, there are different possible paths towards participatory frustration, all of which end up eroding the initial enthusiasm, provoking practical consequences such as abandonment and political dissatisfaction. In the next section, the analysis of six case studies is presented ordered according to four axes or sources of frustration. Each axis represents a factor of frustration illustrated with one or two of the aforementioned cases, including interviewee quotes as examples of factors and effects.

5.2. Results¹⁰¹

When analyzing the interviewees' discourses about the consequences of participants' experience, frustration emerged recurrently as a negative effect of participatory processes. Only in one case (the advisory council in Andalusia), references to frustration were limited. The discussion of the factors of frustration was contextualized by the interviewees at different points (or stages) of the participatory processes and it followed diverse, often intersecting paths.

¹⁰¹ See section 4.2. for further information about methodology.

5.2.1. Initial Inflated Expectations

At the initial stage of participatory processes, a set of circumstances often combine to, excessively, increase expectations. In the six cases, the most relevant cause of expectation inflation was related to the aggrandizement of the participatory processes by promoters and interested parties. In this sense, promoters presented them as democratic transformations, overstating the potential outcomes and the political influence which could be achieved by participants. Specifically, political parties' leaders use these announcements to increase their electoral support. Two of our cases illustrate how promoters built an idealized image of the participatory processes that generated frustration.

The inflation of expectations by promoters takes place during the initial presentation of the participatory processes. Party promoters need to distinguish themselves in the electoral arena with innovative measures. This was, for example, the case of the advisory council analyzed in the region of Madrid. In July 2001, a national newspaper published a report about a municipality of 30,000 inhabitants, where a new system of participatory channels was going to be implemented. The new "participatory plan"¹⁰² signified an important challenge for the *United Left* (Izquierda Unida) local government, which had been in power since 1979 in an increasingly conservative region. The plan included several participatory processes, among them, a *Consultative Council of Associations*. This advisory council did indeed have a novel ingredient, since participant associations will have a voice in the elaboration of the municipal budget. Further, in a book chapter dedicated to participation the mayor stated that: "It's going to be a fundamental body for discussion when it comes to implementing the next challenge to the

¹⁰² Quote from a Mayor's interview in press. The Mayor herself explained that the former regulation on participation had not been implemented effectively: 'We have all known regulations of Citizen Participation that constitute an obstacle and limit rather than an encouragement of participation, provoking the opposite effect to the desired one: the demotivation of the associations' (official report signed by the Mayor).

city that are participatory budgets". The advisory council was promoted as the precursor and incubator of more comprehensive participation in future local budgets, following the "Porto Alegre model" of participatory budgeting.

In the first year the advisory council hosted a debate on the municipal budget. Proposals regarding major public works and investments (i.e. revamping roads or squares) were admitted. In the following years, participants expected a more ambitious process that would address other local issues. However, this never happened. Moreover, later on in 2008 the participation in the municipal budget was frozen because of the economic crisis and the cuts in the local budget. In 2011, the Mayor explained that the proposals could not be implemented because of this "freezing" of economic resources: "next year, there will be no investment; if there are no changes... there will be no investment [in public works]"¹⁰³. Thus, the advisory council ended up being deprived of its main aim of "incubating" participatory budgeting.

Frustration was the result of an unmet promise to develop a more ambitious participatory process. The advisory council did not live up to the initial expectations. Members of associations realized that it was not the "incubator" of a genuine PB process. As a representative of a neighborhood association (nº11) argued,

"I have noticed that expectations are raised but are never fulfilled. When it [the AC] started, it was 2000 [sic] and now it is 2015, 15 years later. We thought that our possibilities of making a difference as an association would be greater, let's say, that we would have more opportunities to make proposals, and that they would be implemented. Later, you see that there are too many constraints on the municipal budget, and the issue of participatory budgeting is still *an unfinished business...*"

The members of associations interviewed recall being really enthusiastic about the idea of engaging in the advisory council as a test for a (future) more comprehensive

¹⁰³ Information drawn from the Council's minutes, 27 October 2011.

process. But this initial enthusiasm progressively deflated when they realized that the council's power was more limited than expected: first, limited to a very specific part of the budget (only investments), and later cancelled due to the economic crisis. Thus, associative members became less committed to the advisory council, some retained their membership while others abandoned it.

The aggrandizement of participatory processes can be also the consequence of the lack of experience of many participants. Many of them idealize new participatory processes, and developed unrealistic and inflated expectations of influence. This is the case of the participatory budgeting analyzed in Andalusia, where an assembly-based model was implemented. In 2007 a newly elected local government coalition launched this participatory process. In contrast to the previous case, it was the first process of this type in the city, so the participants took it as a new extraordinary opportunity. Its origin was the core agreements between the two coalition parties (*Socialist Party* and *United Left*). In fact, the minority partner (*United Left*) adopted this measure as its own flagship policy, and the majority party (*Socialist Party*) deemed the participatory budgeting to be the project of its coalition partner, and left it to handle the administration of it.

In this case, promoters also overstated the opportunities of influence which the process was going to offer: the leftist *Participation Councilor* presented the participatory process as a groundbreaking initiative. Actually, she signed agreements with different associations in order to pave the way for the participatory budgeting initiative and also with a university to undertake a prior diagnostic, social and political analysis. Before implementing the participatory budgeting, several meetings with neighborhood associations were held to explain the idea, an open conference was convened at which prestigious experts spoke about similar projects in other Spanish cities. The previous campaign generated a lively debate in the local media around the participatory

budgeting as well as around questions of legitimacy relating to ordinary citizens making political decisions instead of elected representatives. Actually, the right-wing party (*Partido Popular*) opposed the participatory budgeting on these grounds, questioning the legitimacy of the new process. This controversy contributed to increasing the visibility of the project and to creating high expectations of political influence in members of associations.

The activists perceived the new participatory budgeting as a new extraordinary opportunity to boost their influence, in comparison with previous vis-à-vis informal channels of participation, or in contrast to existing advisory council. For example, the representative of an association (nº18) dedicated to voluntary service provision in a deprived area (food bank, school tutoring, housing assistance, etc.), explains how the participatory budgeting project was really appreciated by them at the beginning. It was a “joy” to have a more “direct say” in decision-making and to take advantage of this opportunity to submit “historical demands” about basic facilities for their community. Despite the initial joy, and according to our informant, they realized that central policy issues were excluded from the discussion in the participatory budgeting assemblies:

“It [participatory budgeting] triggered demotivation. Many of us were really excited, we thought that it was an extremely interesting project; it was an opportunity for neighbors to have an opinion for the first time... Later on, we saw that all the work and time we had invested in the participatory budgeting... The first year was so long, many of us were volunteering for it. But there came a moment when some local government Departments decided not to engage. They had said the opposite before: that they were going to engage in the process. So to the Departments that rejected participatory budgeting, you could not make any proposals...”

The representative of this association argues that the project was never what had been “sold” at the beginning, because central areas of the government such as urban planning were not part of the participatory budgeting. The rest of members of this same

association became frustrated because they were not properly informed during the presentation of the original project. They also recognized that they were too idealistic in their initial expectations regarding the political scope of the new participatory budgeting.

Other members of associations share this interpretation regarding naïve expectations of influence on behalf of participants, creating frustration afterwards. For example, the president of a long-standing association in a peripheral neighborhood (nº20) underlined how the initial project was aggrandized, “so that it seemed a fairy tale, a dream, they [the promoters] wanted to sell that idea, probably because it was an innovative proposal; but in our association... we did not quite see how it was going to be implemented, we did not see the *mise-en-scène*”. Their greater realism arising from longstanding experience in local politics prevented them from aggrandizing the original project.

These cases show that, sometimes, the promoters of participatory processes and less experienced participants contribute to aggrandizing the virtues of these projects at the start and to downplaying the real limitations. The public presentation of these projects greatly raised expectations. However, these rapidly deflated. Authorities contributed to raising expectations either because they really believed that the participatory process would be more ambitious, because they wanted to attract new participants, or perhaps because they wanted to gain visibility as political innovators. In any case, unrealistic presentations created *expectations bubbles*: this especially impacted on participants that were less experienced in local politics who felt deluded when they understood the scope of the participatory process in practice.

5.2.2. Implementation: the (dis) adjustment of the institutional design

In other cases, participatory frustration originates from institutional design. Institutional design matters both for the types of actors and the interactions among them, as well as for the decision-making procedures (Fung, 2009). This process of frustration by the design is well illustrated by the Council of Associations analyzed in Catalonia, where the design did not manage to adapt to the organizational forms, practices and constraints of associative actors. This advisory council was created in 2007. A wide selection of associations and citizens were selected by drawing lots and were called upon to participate (see table 17). The advisory council was set up to assess the annual municipal budget and relevant local regulations in order to make proposals prior to their submission to the city chamber of representatives. As in the two previous cases, this participatory process attracted the attention of associative members, who saw the institution as a new setting for voicing their demands.

However, elements of institutional design, such as the kind of participant selection did not fit with the dynamism of local associative membership. According to the formal rules of the advisory council, participants were chosen for a period of four years, acting as permanent representatives of their associations. They could neither send a delegate in case of not being available to attend a meeting, nor be substituted in case of dropouts. Many participants left the advisory council without being replaced, thereby reducing both the number and diversity of participants. As the Councilor of Social Services (nº46), stated: “the Participatory Council was a straitjacket because if one could not go, sending a delegate from the same organization was not allowed, new members and other associations could not gain admission”.

Secondly, the formal objectives of the Council of Associations also failed to meet the expectations and needs of the members of associations. The Council's virtue,

apparently, was that it could deliberate and make decisions on a wide range of municipal policy areas. However, this thematic breadth was, in practice, its greatest weakness. Members of associations state that the Council did not have a well-defined scope and decisions were not binding. In fact, the agenda was controlled by the municipal government and the decisions adopted were not subject to a transparent monitoring process. The discussion about agenda-setting was a permanent cause of controversy. An ordinary citizen, selected by lot, pointed out this problem during one of those meetings:

I feel that this Council is a mere perfunctory initiative possibly because of its short life. So, I think that, in this new mandate [2007-2011], participants must be made to feel hopeful (...) This is why a meeting calendar is proposed, with a clear work agenda that would help motivate participants and make them see that the Council is useful for the city (Council minutes 12 June 2008 session).

A representative of a women's association (nº42) also showed her dissatisfaction with the issues dealt with: "Quite honestly I am pretty disappointed... only matters which have already been decided are included in the agenda, 'you have to do this and that', and that is it". As other authors have shown (Parkinson, 2006:34), participants in these kinds of participatory processes often have the perception that the discussion topics set from above by sponsoring bodies, and there is not much room to intervene. This perception is even more acute when decisions are not binding and they lack any monitoring mechanisms.

These limitations in institutional design led to the burnout of many members of associations, many of whom stopped participating. Thus, in order to improve the performance the local government developed an adjustment mechanism aiming at increasing the influence of participants on specific local policies. Between 2009 and

2010, two deliberative processes on culture and commerce were held by the Council. Participants discussed these issues in the presence of facilitators, and they compiled a list of recommendations for future local regulations. This list was supposed to be submitted to the local Chamber of Representatives. However, these deliberations were an isolated experience and they did not change the formal rules of the advisory council.

From the start in 2007 to 2011, the institutional design of the advisory council remained unchanged and therefore its dysfunctionalities were maintained. Participants lost their interest and the number of participants declined to the extent that in 2011 the advisory council was "frozen" and remains so to date, pending redesign. The adaptation of participatory processes to the dynamics and thematic interests of associative actors seems crucial in generating satisfaction. Adjustment mechanisms are relevant in order to respond to, and meliorate, frustration, reshaping design in response to local political dynamics and actors.

5.2.3. The distance between what is agreed and what is implemented

The negative feelings that feed participatory frustration seem to be more intense and lasting when the engagement does not lead to final results. Frustration frequently arises from the failure to implement approved policy proposals. An example of this process of frustration was the participatory budgeting analyzed in Catalonia. It involved a budget line of € 4 million and it had a clear procedure for the formulation and election of binding proposals on major public works. In 2009, more than 220 participants were involved in the drafting of proposals, and 7,600 people voted. Of the final 16 proposals selected, the two most voted projects were rejected or substantially changed by the municipal government.

The failure to implement these proposals was mentioned by all the actors involved as a cause of anger and deep frustration. The most significant case was a group of young skaters who had submitted a skate-park project (budgeted at € 380,000). This project pointed to the lack of spaces for youth leisure, while responding to the neighbors' complaints about the practice of skateboarding in public spaces. To raise support, the group of skaters mobilized and succeeded in gaining a substantial presence in local media and in associational networks. For example, they organized an event to present their project and they relied on a group of professional architects to elaborate the draft of the new skate-park. As in most cases of PB, the success of the proposal depended on a substantial amount of voluntary work. Consequently, its rejection or the failure to implement these proposals by authorities caused deep disappointment in participants. Despite being the second most voted project in the participatory budgeting, in 2011 the Mayor announced that the skate-park would not be constructed. When interviewed, the skaters' spokesman (nº33) said: "Everything that has been promised and what we have done has been useless, we dedicated many hours of our life, as did the architect who helped us, the neighbors who voted for us, the hopes of many people". Three years later, the skaters did not agree to collaborate with local authorities, despite the Mayor's public explanation for discontinuing the skate-park project (the budget cutbacks and the economic crisis meant there were other priorities). This non-implementation of one of the most voted projects left an enduring impression of arbitrariness, lack of responsiveness and impotence amongst participants.

In the same participatory budgeting another source of frustration resulted from the substantial modification of the most voted project, without the consent of proposers. A group of NGOs had proposed building a shelter for the homeless. The original project entailed the rehabilitation of a set of disused facilities in a peripheral

neighborhood of the city. However, the authorities decided to relocate the shelter elsewhere due to the protests of the area's neighborhood associations. Once the new location was chosen, the neighborhood associations of the new area also opposed. The process became mired in a NIMBY conflict,¹⁰⁴ and as one of the Councilors (nº37) put it, a "loss of credibility", which translated into feelings of disappointment among association members. This politician interprets these feelings of disappointment as contributing to a widespread culture of disaffection towards local institutions:

That [noncompliance] makes the process itself lose credibility. You feel deceived. If in the end you do not see the project through to the implementation phase, all the previous process is called into question, right? The government may end up endlessly saying how bad political disaffection is...

Non-compliance or substantial modification of proposals was an important factor of disappointment in most cases. As in the case of the skate-park and the shelter, this led to withdrawal from participatory processes as well as a deep disaffection towards local institutions.

5.2.4. Discontinuation

Of the six participatory processes studied, four did not continue after 2011 (see table). Discontinuation refers to the unexpected cancellation of the process, which in some instance may also entail non-compliance of previously agreed decisions. Discontinuations clearly activate a path towards participatory frustration in some of our cases. Frustration due to unexpected cancellation can be illustrated by the participatory budgeting analyzed in the Region of Madrid. In that process, the collapse of expectations was caused by the interruption and discontinuation of the

¹⁰⁴ Kraft & Clary (1991: 300) definition is as follows: "NIMBY (Not in my back yard) refers to intense, sometimes emotional, and often clamorous local opposition to siting proposals that residents believe will result in adverse impacts.

participatory budgeting process after the change of government following local elections. In 2011, after running for five years, the new party in the local government (Partido Popular) decided to cancel the participatory budgeting, leaving undone many of the previous proposals. This discontinuation crystallized in a deep feeling of disappointment among participants. The interviewees bitterly complain about the lack of interest towards participation which the new government showed. An engaged elder citizen claimed (nº6), “At first there was a serious effort to see if it could continue [participatory budgeting], but there was a Mayor’s letter saying “what is all this participatory budgeting thing? Budgets are budgets and they have to be decided by representative Councilors””.

The discontinuance of the participatory budgeting was not the only cause of frustration. Adding to this was the non-compliance with projects which had already been agreed to in the course of previous participatory budgeting. Effectively, the interviewees perceive that there was a "negative ending" in which the government shirked its responsibility to implement the proposals approved in earlier participatory budgeting. Both, parties in the opposition and neighborhood associations brought two proposals to the chamber of representatives requesting the implementation of all the approved proposals. The vote was positive and the new incumbent authorities committed to carry out them. Despite all these efforts, most projects remained unfinished. According to a representative of a youth association who acted also as participatory budgeting delegate (interview nº3):

Many associations from different neighborhoods united to submit an identical proposal, to enquire how the building work was going, because we understood that if there was a prior commitment, and it had been agreed to proceed and there were budgetary funds earmarked for the project, then it should go ahead. We never got an answer (...) well, yes, we got one in a plenary [Chamber of Representatives]. We never heard

any more about it.

The members of the associations felt frustrated and betrayed not only because of the cancellation of the process, but also because of the lack of commitment to previous projects developed through participation. This resulted in protests and the distancing of many participants from the new government.

5.2.5. Avoiding paths towards political frustration

It was in just one out of our six cases that frustration did not appear as a significant effect of participation in participatory processes. This exception was the Local Volunteers' Council analyzed in Andalusia. In this participatory process, the keys for avoiding frustration were moderated expectations, a well-suited design (developed during a previous participatory process), the full implementation of agreements, and the stability of the institution which has operated since 2007.

Firstly, the expectations of associative members were moderate from the beginning. There was no aggrandizement of the original project. One of the factors that helps to understand this moderation was the participatory origin of this advisory council. Welfare associations working in the Municipal Office for Volunteerism demanded an institutional space to make decisions regarding public policies on volunteering. The technical staff of the Participation Department, in collaboration with an external agency, heeded that demand and conducted a participatory diagnosis of the situation with a view to creating the new council. During this one-year participatory process, members of associations worked with the local government to set the rules that would guide the work of the Volunteers' Council. This allowed members of associations to have prior and accurate information about the characteristics of the advisory council and the influence they could expect to effectively exercise.

Secondly, participants highly valued the institutional design and they felt comfortable with the way in which participation was organized and facilitated. In this respect, the Andalusian Volunteerism Law promotes the principle of parity in the composition of councils in this policy area: half the participants are members of associations and half are administrative staff (including supra local administration) and politicians. This enables the Local Volunteers' Council to work with certain autonomy, with a strong and stable presence of associations, despite changes in political representation.¹⁰⁵ An ex councilor who was in charge of the Volunteers' Council highlighted its political independence (nº32): "It is very different from other councils where it is easier to politicize issues, where the political parties predominate. On this topic of volunteerism and social issues, it is difficult to have that monopoly". The parity in the advisory council composition makes associative members feel that they have a prominent voice.

Thirdly, the Volunteers' Council has very concrete aims which favor feasible decisions, meaning that projects and campaigns are effectively undertaken and implanted. The powers of the advisory council are well-defined: overseeing municipal volunteering policy and awareness-raising campaigns. From the beginning, the scope, procedures and resources available are clear to participants. The former Participation Councilor (nº32) emphasizes this widespread awareness of the specific role of the Local Volunteers' Council: "No frustration ensued because nothing special was ever called for". The current Participation Councilor (nº31) also highlights: "It is the most down to earth Council". Participants feel satisfied with the performance, even if it is not the forum to discuss broader political issues like cutbacks in social services and welfare. Associative members accept and take on board its limited scope because

¹⁰⁵ Since 2003, there have been four changes in the Government and three different Mayors and Cabinets in the city.

agreements are accomplished, even if they are relatively small.

This case shows how some participatory processes can avoid participatory frustration. Satisfaction is derived from a clear awareness of the aims pursued (it is realistic), the design is accord to the expectations of associative groups (parity), and the implementation of proposals and agreements is achieved (it is effective). It might not be the associations' participatory best dream, but it has worked and has been able to maintain a sustained engagement since 2007.

5.3. Discussion

This chapter has looked into the paths leading to frustration in local participatory processes in Spain. Building on Hirschman's reflections on the cycles of public involvement, four moments were identified in which participatory frustration makes headway: the inflation of expectations at the outset of participatory processes; poor design and lack of adjustment mechanisms to correct dysfunctionalities as they arise; the lack of impact in public policies; and discontinuation. Similar dynamics have been identified as commonly leading to frustration in other engagement activities (Corrigall-Brown, 2012). Thus, the main contribution has been to disentangle the causal processes and factors through which participatory frustration takes place as well as its practical consequences in the context of institutional participation. Participatory processes can activate a spiral of participatory frustration.

Various factors leading to frustration usually converge in the cases analyzed. In the first two cases, promoters exaggerated the scope of participatory processes. The search for political salience, for innovation and for differentiation from electoral competitors, led promoters to exaggerate the transformative potential of participatory processes, concealing their limited scope and formal authority. In the second case, a

leftist party governing as a minority sought to increase its visibility through the publicity afforded by its participatory budgeting. Especially in this case, many actors were involved without being fully aware of the potential costs, benefits and constraints. Members of associations were therefore too optimistic in forecasting their potential influence. The lack of awareness regarding the real scope of the participatory processes was the main cause of disillusionment. As a result, a legacy of frustration is left that may jeopardize future promotion of other participatory processes in these municipalities.

Second, the case studies also illustrate how inadequate institutional design can lead to frustration. Particularly, in the advisory council analyzed in Catalonia we saw how the rigidity of participant selection mechanisms (nominated appointments on a permanent basis and non-replaceable representatives) failed to take full advantage of the more flexible dynamics of participation in the associations, thus creating a participatory process that was alien to these. This case also illustrates the importance of adjustment mechanisms. Specifically, the implementation of additional issue-specific forums, participatory evaluations, diagnostic workshops and revision periods may be crucial in order to increase the adaptability of institutional design to the dynamics of associations.

Thirdly, the cases analyzed also illustrate frustration feelings arising from lack of impact and abrupt discontinuations. In the context of a participatory budgeting in which proposals are binding (where at least, there is a political commitment to implement them), the failure to accomplish formal commitments to implementation, and / or the substantial modification of the proposals cause much resentment. Moreover, if participatory processes are cancelled and previous agreements are not implemented the dynamics of frustration increase in a spiral of distrust towards local institutions.

The lack of continuity and impact has a devastating effect on the trust that participants have regarding political institutions.

The significance of participatory frustration goes beyond the success (or failure) of participatory processes in deepening democracy and increasing transparency in the interactions between citizens and authorities (Bherer et al., 2016). Participatory frustration has long term effects upon participant attitudes and as such it is reasonable to argue that it can have an impact upon the local political culture. For participants, these events are socializing experiences (Funes et al., 2014; Pinock, 2012) in which learning may occur leading to the reinforcement or revision political values and attitudes (Eder, 1999). These individual effects may also influence the political culture. Part of the process of learning entails a contrasting individual experience with broader public discourses and / or social representations about participation. For instance, as seen in public opinion studies (García-Espín and Ganuza, 2017), participants may end up questioning the efficacy of engagement and their trust in institutions might be affected. Participants' confidence or distrust towards participatory processes may contribute to reinforcing or weakening trust towards local institutions. Hence, failed participatory processes may influence the political environment, generating negative views towards engagement in politics as well as distrust and detachment from broader political institutions. In this sense, negative attitudinal impacts upon members of associations are critical as these are a central group in institutional participation and community politics: they normally play the role of mediators (formal or informal) among different stakeholders in their communities (Baiocchi, 2005; Ganuza et al., 2014). Moreover, they have arguably a higher degree of access to the public sphere and means to reinforce (or contest) dominant social representations about participatory processes (Howarth, 2006). If these negative cases reflect the diversity of participatory processes in Spain, then these processes may contribute to the

reinforcement of the negative representation of institutionalized forms of participation. Participatory processes which fail in the four dimensions we already developed might contribute to the spread of feelings of political inefficacy, and, in a broader sense, to the overwhelming dissatisfaction with the functioning of democracy (Klingemann, 2014: 116-157).

Nonetheless, and bearing in mind the limits of this study, the aforementioned spiral of frustration does not affect all types of participants equally. Font and Navarro (2013) argue that more active participants, those who are more engaged in associations or political groups, make the most negative evaluations of participatory processes. Similarly, Talpin (2012: 168-170) concludes that while beginners find that these institutions are too partisan, the more experienced participants see that these processes are too limited. The role of the profile of participants should be taken into account in future studies to gauge with greater precision how participatory frustration affects different types of participants.

The results also suggest that participatory frustration is not inevitable. Although it was a modest experience in terms of its scope, the Local Volunteers' Council analyzed in Andalusia illustrates how participatory processes can be implemented in ways that temper frustration. The involvement of participants from the very outset made them aware of the degree of influence they could expect. It also helped to establish clear aims and decision-making procedures, which favored the effective implementation of agreements and campaigns. From a practical point of view, these are the minimum requirements to avoid frustration in institutional participatory processes: self-regulation, clarity in rules and aims from the outset, adjustment mechanism for the management of expectations, and the achievement of impact. We do not know to what extent participatory processes are effective antidote against political disaffection;

but, as a recommendation for practitioners, we can say that the above conditions are to be met in order to avoid participatory frustration.

Conclusiones

Si en la primera parte de la tesis se analizaron las preferencias de los ciudadanos (de ambos sexos), hacia diferentes procesos de toma de decisiones, en esta segunda parte se han abordado las expectativas de aquellos ciudadanos y colectivos que dieron el paso de participar en procesos participativos locales impulsados por la Administración. Entre las muchas expectativas que suelen generar estos procesos, se han distinguido entre aquellas que adquieren forma de propuestas concretas sobre políticas públicas y las que proyectan procesos de transformación más amplios, que afectan a diferentes actores y al modo en que estos se relacionan. En definitiva, los tres capítulos que conforman esta segunda parte han mostrado algunos de los criterios desde los que analizar el impacto y las consecuencias de los procesos participativos.

La exposición de los resultados de los procesos participativos ha seguido una lógica zoom. En el capítulo 3 se ha comenzado analizando las características y nivel de implementación de propuestas correspondientes a 39 procesos participativos.¹⁰⁶ En el capítulo 4, se ha recurrido a un análisis más en profundidad a través de un estudio de casos múltiples formado por seis procesos participativos, para observar en qué medida afectan al modo en que se relacionan la Administración y la sociedad civil, poniendo el foco en tres dimensiones específicas: inclusión, transparencia e influencia política. Por último, en el capítulo 5, se han analizado esos mismos seis casos poniendo especial atención a un único efecto, al que se ha denominado frustración participativa.

Una de las palabras más repetidas a lo largo de esta segunda parte ha sido la de implementación. Como vimos en la introducción el inicio de los estudios sobre imple-

¹⁰⁶ Es conveniente volver a recordar que la muestra de procesos seleccionados no pueden considerarse una muestra representativa al no existir un marco muestral de procesos participativos. No obstante, haber partido de una amplia base de datos y la aplicación de sistemas de estratificación y aleatoriedad para la selección de casos, ha permitido obtener una muestra que refleja en gran medida la diversidad de procesos participativos existentes en España.

mentación en el campo de las políticas públicas suele situarse en 1973, con la publicación del libro de Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, titulado: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ningún título podría ilustrar mejor el hilo conductor de los tres capítulos anteriores. Los autores de ese libro, convertido en uno de los grandes clásicos en el análisis de la Políticas Públicas, fueron pioneros a la hora de distinguir en el proceso de elaboración de políticas públicas entre los resultados normativamente esperados y los empíricamente observados, sintetizándose en lo que se ha venido a conocer posteriormente como *implementation gap*. En lo que respecta a esta tesis, la principal contribución de esta segunda parte ha sido analizar la implementación en contextos participativos, caracterizados, en principio, por una mayor horizontalidad. Los resultados obtenidos en el capítulo 3 muestran que el *implementation gap* en los procesos analizados no era tan grande como el esperado ya que aproximadamente dos tercios de las propuestas surgidas de estos procesos acaban implementándose total o parcialmente. No obstante, se observó un alcance limitado del contenido de las propuestas y un déficit en los niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Pese a haberse analizado por separado los efectos de los procesos participativos en las políticas públicas y en la sociedad civil, en la práctica ambos están interrelacionados. Es posible que un presupuesto participativo alcance una tasa de implementación del 90 por ciento, pero si su propuesta estrella, es decir aquella que reunió el mayor número de votos o la que implica mayor inversión no se implementa, difícilmente podrá ser considerado por la mayoría de los participantes y el resto de los ciudadanos como un éxito. Precisamente esa fue una de las principales consecuencias observadas en dos de los presupuestos participativos analizados en los capítulos 4 y 5, en los que las principales propuestas aprobadas acabaron por no implementarse y convirtiéndose en fuente de conflictos y desafección, principalmente, entre los

miembros de las entidades asociativas y grupos informales creados a raíz de los presupuestos.

De la misma manera es posible que un consejo consultivo adquiriera una importante influencia política debido, por ejemplo, a que todos sus miembros comparten los mismos intereses y, gracias a ello, consiguen coordinarse de manera efectiva y ejercer una fuerte presión sobre las autoridades. Pese a sus logros en términos de influencia política, ese consejo difícilmente podrá ser considerado un éxito si no respeta el principio de inclusión, por ejemplo, renovándose periódicamente e incluyendo otras voces que pueden no compartir las mismas posiciones pero sí verse afectadas por las decisiones que se tomen en dicho consejo. De hecho, en el conjunto de consejos consultivos analizados se ha observado cómo en aquellos consejos con un marcado interés sectorial existe la tendencia a una participación más continuada. Por tanto, mientras que en estos consejos sectoriales el desafío consistiría en conseguir que cada vez fuesen percibidos como más inclusivos, en el resto de consejos (principalmente de ciudad o distritos) el reto estaría en ofrecer un incentivo para participar en ellos.

Como vemos, los procesos participativos pueden ser evaluados aplicando diferentes criterios. Habrá estudios que pongan el énfasis en la implementación y otros que prioricen la capacidad adquirida por algunos colectivos, por ejemplo, a la hora de influir o alterar la agenda política. A continuación, expondré los argumentos de lo que para mí es el principio básico a través del cual evaluar un proceso participativo. Me referiré en concreto al principio de inclusión ya, según mi opinión, es la condición mínima necesaria para lograr procesos participativos influyentes.

Es probable que para aquellos que compartan una visión de los procesos participativos pivotada –aunque no exclusivamente- alrededor de conceptos como el de emancipación política, empoderamiento, transformación y justicia social (Gutnam y

Thompson, 1998; Hajdarowicz, 2018; Narayanan, 2003), los resultados de muchos de los procesos analizados en esta tesis les produzca cierta decepción. Sin duda, la discusión sobre la deseabilidad de la función transformadora de la democracia participativa es un debate inagotable y no exento de controversias. Habrá para quienes un proceso participativo sin vocación transformadora, en términos de justicia social, carezca de sentido. Para otros, en cambio, garantizar cauces y oportunidades para poder ejercer la participación quizás sea el principal logro a perseguir.

Frente a la disyuntiva de si una idea de participación ciudadana que no incluya entre sus objetivos una sociedad más justa puede ser considerada participación, el argumento teórico que más me ha convencido hasta ahora, cambiando mi postura inicial, ha sido el desarrollado por Iris Marion Young (1999). En su crítica al libro *Democracy & Disagreement* de Gutmann y Thompson (1998), Young cuestiona que estos autores incluyesen entre los principios que deben imperar el contenido de una discusión política, en una democracia que se defina como deliberativa, aquellos que tienen que ver más con la teoría de la justicia social¹⁰⁷ que con la teoría democrática:

'ideal democratic norms are not identical to norms of social justice, and we should not make democracy conditional upon justice' (Young, 1999: 152).

Young se muestra especialmente escéptica respecto al hecho de incluir como principio básico en un proceso deliberativo el principio de *basic opportunity*, entendido como garantizar los bienes mínimos necesarios para una vida digna. Todo aquel que conozca el pensamiento de Young sabrá que esta autora no se opone a la consecución de los principios de justicia social, sino a constreñir la democracia participativa y deliberativa con estos principios ya que, según ella, ello 'sacaría de la mesa deliberativa algunos de los temas más comunes y serios en los que hay desacuerdos tanto

¹⁰⁷ Refiriéndose a los principios de *basic liberty*, *basic opportunity* y *equal opportunity*.

desde un punto de vista moral como político en las principales democracias liberales hoy en día' (Young, 1999: 153).

La propuesta de Young es priorizar el principio de inclusión sobre el de justicia social con el fin de lograr procesos participativos y deliberativos influyentes. Seguro que muchos de nosotros hemos asistido a alguna reunión o acto en el que alguien ha sugerido que no se podía abordar o discutir un tema porque no estaba presente una persona o colectivo concreto. Precisamente no otorgar legitimidad a los procesos participativos alegando falta de representatividad es lo que, a mi juicio, lleva a discutir sobre cosas aparentemente irrelevantes, rebajando así su nivel de influencia. Únicamente a través de procesos participativos percibidos como inclusivos por el mayor número posible de ciudadanos podrá rebatirse la idea de falta de legitimidad de estos procesos.

Ahora bien, defender la centralidad del principio de inclusión tampoco nos puede llevar a dejar de demandar procesos participativos capaces de reducir las desigualdades sociales. En ese sentido, otro de los aspectos a los que se ha prestado más atención en los capítulos anteriores ha sido la descripción del contenido exacto de las propuestas surgidas de los procesos participativos. Es posible que para muchos expertos en participación ciudadana el contenido de las propuestas no les haya sorprendido, en cambio, para aquellos ciudadanos que simpatizan con la idea amplia de democracia participativa pero carecen de experiencia personal en ella, el resultado de los procesos participativos analizados probablemente les haya sorprendido, cuando no causado decepción. Al menos, esa fue mi reacción al inicio de esta investigación.

No obstante, el contenido de las propuestas no debe entenderse como consecuencia de la participación de ciudadanos poco ambiciosos o extremadamente individualistas. De hecho, el alcance de muchas de estas propuestas viene en ocasiones

alimentado desde el propio discurso institucional utilizado a la hora de publicitar y fomentar la participación. A modo ilustrativo, el siguiente mensaje publicado en 2015 en una red social del Ayuntamiento de Madrid muestra, por un lado, la inclusión de criterios de justicia social al priorizar aquellos distritos más desfavorecidos pero, por otro lado, transmite un alcance muy limitado de los temas sobre los que deliberar:¹⁰⁸

Si usted es vecino de la capital y alguna vez ha pensado que por qué no arreglan esos baches que se come todos los días con el coche o por qué no colocan bancos en el parque de su barrio, ahora tiene la posibilidad de conseguirlo. ¿Cómo? Muy sencillo. El Ayuntamiento de Madrid destinará 60 millones de euros del próximo presupuesto municipal (2017) para que sean los propios madrileños los que elijan a qué se dedican. Se trata del proyecto de presupuestos participativos, que arrancó ayer, y que dada su concepción favorecerá en mayor medida a los distritos más pobres de la capital”.

En otros presupuestos participativos realizados fuera de Europa se han observado propuestas similares a las descritas en el capítulo 3. Por ejemplo, Françoise Montambeault y Camille Goirand (2015), en su estudio etnográfico realizado en Recife (Brasil), observaron que una de las causas que dan lugar a este tipo de propuestas es la combinación de la orientación territorializada (en pequeños distritos) con la redistributiva (2015: 157). Desde una perspectiva crítica, estas autoras advierten que el hecho de territorializar el proceso participativo, y repartir los fondos entre muchos distritos, genera habitualmente una lógica individualista y competitiva (*consumerist*) entre los participantes, pudiendo en algunos casos desembocar en prácticas clientelares y de cooptación entre las comunidades más empobrecidas. Sin duda este es probablemente uno de los aspectos que más controversia y disputa despierta entre los que

¹⁰⁸ Algunas ciudades, como por ejemplo París o algunos municipios de la Comunidad de Madrid, conscientes de la necesidad de resituar la finalidad de los presupuestos participativos han ido introduciendo criterios para priorizar las inversiones en aquellos barrios más empobrecidos o reequilibrar el número de propuestas orientadas a infraestructuras urbanísticas y a proyectos comunitarios.

se dedican al estudio e implementación de procesos participativos, dada las fuertes connotaciones que tienen los términos clientelismo y cooptación (Abers, 1998; Gaventa, 2006). No obstante, en mi opinión, caben otras explicaciones alternativas más sencillas que la hipótesis basada en el clientelismo o la cooptación sobre por qué las propuestas surgidas de presupuestos participativos, y otros procesos, acaban girando alrededor de problemáticas muy particulares y con escasa trascendencia.

Una posible explicación tiene que ver con el hecho de que la puesta en marcha de presupuestos participativos en muchas ocasiones provocan resistencias dentro del gobierno y la administración local, así como tensiones entre grupos tradicionales de la sociedad civil y la ciudadanía (Ganuza et al., 2014). Como consecuencia de estas resistencias y tensiones, y con el fin de evitar el conflictar (*avoiding conflict*) en ocasiones se opta por que los presupuestos participativos transiten por lugares plácidos que no generen conflicto (Baiocchi y Ganuza, 2014).¹⁰⁹ Otra explicación posible sobre el limitado alcance de las propuestas puede estar relacionada con el hecho de entender la participación ciudadana como una solución técnica y práctica a problemas concretos del día a día. Ello nos lleva a preguntarnos si no existe, o ha existido, cierta tendencia a asumir que los ciudadanos participan en este tipo de mecanismos con la intención de abordar asuntos relacionados con la justicia social o con objetivos claros de transformación social (Gaventa, 2006). Cuando quizás la motivación para participar puede venir de aquellas cuestiones cotidianas. De hecho, en la literatura sobre procesos participativos subyace la dicotomía pragmatis-mo (*problem-solving*) versus empoderamiento (*popular control*).

¹⁰⁹ La expansión que han experimentado los presupuestos participativos impide hablar de unas características únicas. No obstante la entrada de nuevos tipos de actores suele ser un patrón muy repetido. Aunque podemos encontrar excepciones como son los presupuestos participativos de corte asociativo. En ellos son los representantes de las principales asociaciones y organizaciones de un municipio quienes participan o bien en la elaboración de unos presupuestos participativos o bien participan, con un rol consultivo, en el proceso de elaboración de los presupuestos municipales dando su visto bueno o sugiriendo cambios.

Al menos en los procesos analizados en esta segunda parte, cualquiera de las anteriores explicaciones alternativas (*avoiding conflict* y *problem-solving*), parecen más sencillas que la hipótesis basada en el clientelismo y la cooptación a la hora de comprender por qué las propuestas participativas son como son y no como nos gustaría que fuesen. Sin negar con ello el hecho de que se observe con bastante frecuencia un sesgo en la selección de los participantes en muchos procesos participativos.¹¹⁰ Por otra parte, a medida que los procesos participativos van extendiéndose, pasando de ser una excepción a ser la norma, e implementándose por gobiernos de diferente color cabe esperar –y en cierta manera es de desear– que el público participativo tenga intereses cada vez más heterogéneos y posiblemente no encajen con los planteamientos más normativos de la teoría participativa y deliberativa ni con los deseos de aquellos que ven en los procesos participativos una forma de intervención comunitaria o activismo político (Narayanan, 2003).

El argumento central, por tanto, es que los procesos participativos son un medio para escuchar la voz de los ciudadanos y/o otorgarles capacidad de decisión en asuntos de interés común donde haya discrepancias, no un medio para conseguir objetivos programáticos concretos o legitimar decisiones sobre las que existe de partida un acuerdo mayoritario. Ya que ello puede provocar un rechazo a participar al considerar que existen sesgos ideológicos o intentos de instrumentalización. Únicamente a través de procesos participativos inclusivos es posible delimitar sistemas de relaciones preferenciales entre la administración y ciertos sectores de la sociedad civil, incluso cuando la apertura de la participación dé lugar a propuestas percibidas como individualistas o *consumerist*.

¹¹⁰ No obstante, a mi juicio, el sesgo en la selección de los participantes no es equivalente a prácticas clientelares ni de cooptación.

Ahora bien, ¿cómo conseguir procesos participativos más inclusivos? Sin duda esa es la gran pregunta sobre la que giran muchas de las iniciativas más innovadoras de los últimos años y sobre la que no hay una única respuesta. No obstante, algunas de las propuestas más convincentes son aquellas que incluyen un componente de aleatoriedad (o sorteo) en la selección de los participantes. Este es el caso de los jurados ciudadanos o asambleas ciudadanas (Carson & Martin, 2002; Carson & Hartz-Karp, 2005) y de las encuestas deliberativas (Fiskin, 1991; Cuesta et al., 2008).

Explicar con detenimiento en qué consisten estas propuestas implicaría un nuevo capítulo sobre algo que ya se ha escrito ampliamente (Coote y Lenaghan, 1997; Smith y Wales, 2000; Smith, 2009; Stewart et al., 1994). No obstante cabe mencionar algunas de las ventajas e inconvenientes observados en este tipo de diseños. Para Mansbridge (2010) el punto débil de este tipo de diseños participativos, aún considerándolos como la promesa dorada en materia de participación ciudadana, radicaría en los siguientes aspectos. En primer lugar, aunque disminuye, sigue sin desaparecer el efecto de auto-selección de los participantes debido a los elevados esfuerzos y costes personales que implica la participación en este tipo de procesos (duración de varias jornadas, desplazamientos a otra ciudad, lectura de documentos, etc.). En segundo lugar, su elevado coste económico limita la posibilidad de poner en marcha este tipo de procesos a gobiernos y grandes agencias. El último punto débil, radicaría en su dificultad para aumentar la movilización y la participación social, más allá de los propios procesos. Teniendo en cuenta todas estas limitaciones, Mansbridge sugiere considerar a estas joyas de la participación ciudadana como partes de un puzzle más amplio y no como la solución mágica a los tradicionales desafíos a los que se enfrenta la participación ciudadana, tales como el cuestionamiento de su legitimidad, los problemas de inclusión y su limitada influencia política.

La introducción de criterios de aleatoriedad (jurados ciudadanos, *mini-publics*, etc.), la combinación del componente agregativo y el deliberativo (encuestas deliberativas) y el ejercicio de la democracia directa para determinar el destino de parte de dinero público (presupuestos participativos), son sin duda los avances más novedosos en lo que se refiere al diseño de procesos participativos o innovaciones democráticas en las últimas décadas. El siguiente capítulo, explora una dimensión de la participación ciudadana que está comenzando a emerger en entornos altamente tecnologizados. En concreto, a través de un ejercicio de observación participante, el capítulo describe un proceso colectivo de creación de una herramienta de participación digital que combina sistemas de votación, argumentación y optimización para la toma de decisiones colectivas.

PARTE III

INNOVATING COLLABORATING RESEARCH ON CITIZEN PARTICIPATION

Introduction

In 1984, Benjamin Barber published *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, which addresses some of the most common problems in collective decision-making processes. For example, regarding the use of referendums, without opposing them, he questioned the way in which they tend to take place, based on the idea that it is somewhat minimalist to reduce the decision processes to the act of choosing between 'yes' or 'no', at the same time that it eliminates the nuances and exalts the opposing positions. For this, he introduced the concepts of incommensurability and ranking (1984: 203), to refer to the difficulty to measure or evaluate something due to its great magnitude and the action of ordering preferences by applying certain criteria. Based on these concepts, Barber enumerated a series of problems identified in the decision-making processes, such as the excess of possible alternatives or the fact of prioritizing or ordering the different options. This led him to propose a system of consultations characterized by questions with multiple response options and successive votes and deliberations. It would be, basically, a system of repeated iterations in order to offer a more nuanced result, so that the final decision is not the aggregation of preferences or sum of votes but the optimum point between the different options.

After more than thirty years since its publication, it is appropriate to recover the reflection made by Barber on the concepts of incommensurability and ranking since several of the dilemmas raised in the last part of his book, *Strong Democracy*, continue in force and, in a certain way, they have been revived due to the new possibilities offered by the latest developments in information and communication technologies (ICTs). There are currently interesting debates about the suitability of applying some of the new advances of ICTs in decision-making processes beyond the business sector (Cramton et al., 2006), especially within public sector (López-Sánchez et al., 2017, Petiscal et al., 2018, Verhulst, 2018).

The advance of ICTs in decision-making processes is not alien to some of the issues raised throughout this thesis and that, in turn, have motivated the work done in the next chapter. In Part I, we saw how an important sector of citizens, especially Spaniards in comparative terms, highly value the figure of experts and how the personal qualities attributed to them play a very important role in that support. It does not seem strange to think that the positive view towards experts as well as towards the introduction of ICTs in collective decision-making processes rests on similar values, such as efficiency, quickness and neutrality.

As a result of the high media impact that the use of algorithms has achieved in recent years (Lazer, 2015), (mainly for commercial purposes), in 2018, a representative panel survey (n = 4594, 84% response rate) of the US population was conducted to analyse the citizens' attitudes towards the use of algorithms in decision-making processes such as job interviews, requesting bank loans, obtaining parole permits or judging crimes and crimes (Pew Research Center, 2018). The results showed that most Americans were skeptical about the use of algorithms in most of the proposed scenarios. However, a notable 40 percent considered that computer programs were capable of making decisions without any human bias (reaching 50 percent among

younger sectors), compared to 58 percent who believed that there would always be some human bias.

Related to Part II (which analysed the implementation process of proposals emerged from participatory processes), we saw how, from its origin, studies on policy implementation have suggested that the complexity and slowness of collective decision-making are some of the main causes of the failure to implement programmed policies (Pressman and Wildavsky, 1973). Even in some of the first analyses on decision-making in participatory and horizontal spaces, these causes were already pointed out as one of the main sources of frustration (Mansbridge, 1973).

Beyond the delays attributed to the decision-making processes in participatory contexts, there are other challenges such as, for example, the difficulty to fit certain participatory proposals with some policies or strategic lines previously marked by a local government. This would be a problem based on the lack of coordination or incompatibility between some participatory proposals and the already programmed actions (or strategic principles) established by a local government. In that sense, from some sectors familiar with the management of large volumes of data, the use of information available from the municipalities to make some decisions has begun to be suggested. In the United States, possibly one of the places where the use of data and evidence has been most promoted to solve certain public problems with an important technical component has been the Governance Lab (GovLab). In the Spanish case, the city council of Madrid launched, in 2016, a public tender to design a system that, using real information and data, would help to efficiently distribute territorial rebalancing funds (FTR). Finally, a team formed by political scientists and experts in Artificial Intelligence (AI) developed a system that-taking into account socio-economic indicators such as employment rate, dependency rate, educational level, life expectancy, state of infrastructures, gross income per capita, etc.- allowed to order the

128 districts of Madrid according to a vulnerability index. In an interview with a national newspaper, the researchers pointed out the main implications of their project:

‘The most important novelty of the tool is its ability to merge the opinion of different people. We have used a known technology in the business field, such as hierarchical analysis, and we have applied it to a field where it is not usually used, as is the case of public decision-making. In fact, the future that leads us to integrate millions of opinions, is where the strength of this technology lies. This tool can be used at any administrative level, provided that a series of requirements are met: that decision-making has an important technical burden, and that the political decision-maker wants both affected citizens and experts to participate. (El País, 2 February, 2018)

The project aforementioned, to give an example, puts in the centre of the discussion two central issues addressed throughout this thesis. First, we see how designing decision-making models in which the three main actors analysed in the first two chapters (representatives, experts and citizens) is becoming increasingly common. Second, and perhaps more relevant to the object of study of this thesis, AI has the enormous potential to become a variant of the Stealth Democracy model. Is there something stealthier and –supposedly- more efficient than thousands of algorithms working for us to offer us the most optimal solution? Are we witnessing the construction of the stealth side of citizen participation?

The following chapter deals precisely with these issues, exploring some ways through which to benefit from the advantages offered by the latest discoveries in ICTs in relation to the decision-making process, without entailing a total distancing from the decision-making centres. In particular, the chapter discusses how the combination of AI with what is known as Collective Intelligence can overcome some of the limitations faced by each of them separately and improve specific aspects of participatory processes.

Stefaan G. Verhulst, member of the GovLab in the United States, analyses the implications of combining IA and IC when designing new ways of governing (Verhulst, 2018). As mentioned above, an important part of the literature on participatory processes can be classified into two main branches: one located mainly around the paradigm of citizen empowerment and the other, close to the New Public Management (NPM) paradigm, whose interest would be focused on the search for solutions to specific public problems (solving public problems). The Verhulst's work and his colleagues at GovLab could be included in this second branch.

Verhulst proposes a model in which, on the one hand, the Collective Intelligence would be augmented thanks to the use of Artificial Intelligence (Augmented Collective Intelligence) and, on the other hand, the Artificial Intelligence would be guided by socially agreed principles (Human-Driven Artificial Intelligence). The Collective Intelligence would be based on the idea that small groups of citizens or experts reach better decisions than individuals. Collective Intelligence techniques are developed in limited periods of time in which the efforts are concentrated (Briscoe, 2014). However, its most important limitation would be the difficulty to scale¹¹¹ due mainly to the high costs involved in its implementation. It is in this aspect where AI would gain an important role by being able to merge millions of opinions in a short time. For its part, the advantage of combining IA and Collective Intelligence would consist of what has been popularized with the term "humanize" AI. Basically, it would consist of increasing the legitimacy of the use of AI through a process in which the design of the tool is done in a collaborative manner (Verhulst, 2018: 3) in order to make more transparent and comprehensible the operation of a determined algorithm. In short, it would be about

¹¹¹ The relationship between scale (or size) and democracy has been a classic theme in democratic theory (Dalh and Tufte, 1973, Dalh, 1988). Within participatory theory, small communities have been considered that facilitate citizen participation and involvement in decision-making (Barber, 1984; Pateman, 1980). Recently, from areas such as information technology and information systems (Klein, 2012), the possibilities offered by new technologies have begun to be tested in order to overcome the classic limitations in deliberations that include a greater and varied number of participants (Large-Scale Deliberation Systems).

democratizing the algorithmic medium, instead of leaving it in the hands of third parties or rejecting it completely. Finally, the third advantage, which would imply the intersection of IA and Collective Intelligence, would consist of greater openness and transparency of the networks of actors involved in the elaboration of public policies. Verhulst points out that Collective Intelligence has the potential to correct the biases and distortions introduced by AI, while AI can help expand participation beyond the communities traditionally involved in participatory processes.

Verhulst ends by raising some challenges when putting his proposal into practice, among which three are especially noteworthy: i) what specific elements of AI can help facilitate scaling up in collective decision-making processes?; ii) What kind of processes could serve as a test field? iii) How can the Collective Intelligence contribute to helping to understand the decision processes supported in AI?

The following chapter offers some answers to the above questions. Regarding the first one, a decision-making process is explored in which its outputs (usually participatory proposals on public policies) are selected using optimization techniques supported in turn by techniques based on fusion of information (Awad, E. et al., 2015) and theories of argumentation (Torra, V. & Narukawa, Y., 2007). In relation to the second of the questions, which contexts or spaces are prone to carry out possible first pre-tests, in the chapter two main participatory designs are proposed: participatory budgets and strategic plans. Finally, regarding how to make the functioning of the algorithms more understandable, the chapter proposes the creation of more collaborative spaces where political representatives, experts and citizens work together through participatory methodologies. Specifically, it describes how a group of activists, designers, academics and experts in citizen participation collaborated in a prototyping process of a digital participation tool developed in the context of a collective intelligence exercise in a citizen Lab, called MediaLab Prado (Madrid, Spain).

This tool would seek to incorporate citizens' perspective in the decision-making process using set of AI-specific techniques mentioned above. The chapter ends with a discussion about the main implications of this type of tools

CHAPTER 6

Co-designing participatory tools (for a new age): a proposal for combining collective and artificial intelligences^{*}

The field of democratic innovations (Fung and Wright, 2001; Smith, 2009) is currently crowded with digital tools aimed at facilitating deliberative and participatory processes. Frequently, these tools emerge within activism environments characterised by a high level of civic engagement and political interest. In particular, most of these environments largely embrace the principles promoted by those social movements in defense of free and open source software such as opensource.org. More recent initiatives also promulgate the coproduction of knowledge between the general public and the scientific community such as Citizen Science (Socientize Consortium, 2013).

This chapter stems from one of those spaces: MediaLab Prado, a Citizen Lab located in Madrid (Spain). This experimental Lab organized a Workshop for Collective Intelligence on Democracy whose main purpose was to prototype digital tools addressing the challenges posed by citizen participation in the age of social media. The study address some of these challenges by focusing on two main questions: How can digital tools be designed in order to make participatory processes more transparent

* The content of this chapter has been previously published in IJPADA: Fernández-Martínez, J. L., López-Sánchez, M., Aguilar, J. A. R., Rubio, D. S., & Nemegyei, B. Z. (2018). Co-Designing Participatory Tools for a New Age: A Proposal for Combining Collective and Artificial Intelligences. *International Journal of Public Administration in the Digital Age* (IJPADA), 5(4), 1-17.

and accountable? Can Artificial Intelligence (AI) enhance participatory processes in an objective and publicly auditable manner, without deviating from participants' interests? Firstly, the study seeks to reflect how a vanguard of activists, designers, scholars and practitioners currently envision what – according to them – will be one of the most common forms of citizen participation in the coming years. Secondly, this chapter proposes the basis for the future development of *CoGovern*, an online citizen participation tool whose focus is to incorporate citizen preferences in local policy-making. Thirdly, the tool proposal aims to ensure informed and transparent participatory processes to avoid that sponsoring authorities *cherry-pick* policy proposals and omit to provide explanations. And finally, for these purposes, this study proposes a decision making process which incorporates AI techniques in order to align (i) citizen preferences, (ii) budgetary constraints and (iii) priorities or strategic objectives about what policies and investments should be chosen for implementation.

The result has been the initial design of *CoGovern*, a prototype web application in which citizen participation is grounded in information fusion (Torra and Narukawa, 2007), argumentation theories (Awad et al., 2015), and standard optimization techniques. In other words, the main substantive contribution is to propose a decision-making process in which the outputs – normally participatory policy proposals – are selected using optimization techniques. The central argument is that a proposal selection method based on the best possible combination, according to previously agreed and weighted criteria, instead of the traditional vote-counting system, can enhance participatory decision making.

The chapter proceeds as follows. The next section presents the sociological and technological research background. In particular, it introduces AI techniques that can be applied to decision support in the context of political participatory processes. Next,

we present the methodological approach which is based on a Collective Intelligence experiment (Verhulst, 2018); more specifically, a case study about a Citizen Lab is described. Subsequent section presents the resulting prototype design by focusing on its graphical design, functionalities, and automated decision making. Lastly, some implications of these types of participatory tools and future research paths are discussed.

6.1. Introducing AI in collective decision-making processes

Political sociology often distinguishes three decision-making models in democratic regimes: representative, participatory, and stealth democracy (Bengtsson and Christensen, 2016). As we saw in the first two chapters, some authors argue that most people actually prefer not to participate but decisions to be taken “efficiently, objectively and without commotion and disagreement” (Hibbing and Theiss Morse, 2002: 143). Other participation criticisms revolve issues such as the lack of efficiency and the perception that participatory processes are highly time consuming. This study addresses this tension between a desire for more opportunities to participate and a demand of political processes to be more objective and efficient. During the last decades, participatory experiences have put the stress on different aspects such as: prioritization of the aggregative component (e.g. voting) vs. deliberation; interested groups participation vs. open participation; top-down vs. bottom-up; or consultative vs. “more” binding processes. However, over the past years, a new generation of participatory institutions is announced, mostly characterized by the use of ICTs. It is still early to assess whether the spread use of the ICTs entails a entirely new generation of participatory institutions. Nevertheless, what is certain is that, at least, they introduce new demarcation lines when designing participatory processes. For instance, according to Dahlberg’s classification (2011), we can find four main

categories of e-democracy tools: *counter-publics*, *autonomous Marxists*, *liberal consumer* and *deliberative*. Whilst the first would seek shaping groups of activists to perform contestatory actions, the second would be oriented towards the networking and self-organization outside the capitalist system (see also Chadwick, 2009: 21). On the other hand, those under the category of *liberal consumer* would be oriented towards making requests and receiving support for them. Some scholars (London, 1995; Bohman, 1998) critically name these spaces as a “Marketplace of ideas” competing between them and introducing game elements (*gamification*) (Secchi and Spada, 2017). In contrast, those under the category of *Deliberative* would include argumentation systems to transform particular interests or concerns into common and consensual ones through the rational model of deliberation (Dahlberg, 2011). *CoGovern*, our participatory tool proposal, lies within this last category.

One of the most important changes that these new tools have introduced is the fact of increasing the number and diversity of participants. Although dilemmas on some key issues, such as anonymity and the digital divide, remain unsolved, large participation allows to build streamlined participatory processes as well as to scaling-up. However, this comes at a cost, since it also increases the complexity of the decision-making process. Taking into account this and other challenges facing participatory democracy, this study develops a theoretical decision-making process which incorporates AI techniques. In particular, it proposes a selection method of citizens proposals which determines the best possible combination (of proposals) rather than conducting the traditional vote-counting ranking. But, can AI be always expected to enhance participatory processes? We must be prudent about the most suitable application scope of AI when considering democratic processes, since there are many AI techniques, and we cannot foresee all the consequences of introducing general AI in our everyday political life. On the contrary, here we only focus on a

specific aspect that can certainly benefit from the incorporation of a particular AI technique: the objective proposals' selection in participatory processes based on optimization techniques.

Nowadays, it is most often the case that authorities sponsor participatory processes to gather citizens preferences about what policies are needed and, once the consultation is finished, they might: (i) just *Cherry-pick* a subset of proposals without giving any reasoned explanation; or (ii) prioritize the proposals in decreasing order of citizen support (normally gathered through voting), and choose the first ones in the ranking¹¹² so as to implement them as long as the budget lasts. Nevertheless, technology can enrich the whole participatory process. In particular, there are some areas of AI related to information aggregation, argumentation, and optimisation that can be applied. On the one hand, information aggregation (Torra and Narukawa, 2007) and argumentation (Awad et al., 2015) can be applied to opinion gathering. On the other hand, optimisation techniques (Hwang and Masud, 2012) are particularly suited for choosing the best subset of citizen proposals once their characteristics are quantified and selection criteria are clearly stated.

Regarding opinion gathering, voting is the hegemonic mechanism in democratic societies. It is simple and scales-up well. Thus, citizens are familiar with it and it allows the participation of a large number of citizens. Nevertheless, most times decisions are taken in a biased or even uninformed way. Ideally, arguments in favor and against a proposal should be thoughtfully pondered before voting for it. Forums in online participatory processes try to leverage these shortages, but they are unstructured and they just work well for small groups. Argumentation theory (Awad et al., 2015) is a research area concerned with reaching agreements through logical reasoning that

¹¹² Rare exceptions, such as the one in Paris described in the discussion section, do also consider additional constraints that impose ad-hoc priorities.

consider supporting or/and attacking arguments. Most research work on argumentation is kept at a theoretical level; however, Deliberatorium, an on-line tool for collaborative deliberation (Klein, 2012) constitutes a remarkable exception. Moreover, aggregation operators, such as Weighted Ordered Weighted Aggregation operators (WOWA) (Torra and Narukawa, 2007), constitute mathematical methods that combine information in a richer and more general manner than standard methods such as the average or the mean computation.

As for choosing the best subset of proposals, optimisation methods have been long applied to economic contexts so to maximise the benefit in the selection. Combinatorial auctions (Cramton et al., 2006) for trading bundles of products in markets constitute a representative example. Most commonly, benefit is associated to monetary aspects, but in fact it can be computed with respect to several criteria, as long as they are quantified. The optimisation problems that consider different criteria simultaneously constitute the so-called multi-objective optimisation problems, and linear programming (Hwang and Masud, 2012) is a computational technique designed to solve them (i.e., to maximise the compound benefit). These methods compute the best solution (or, in other words, optimizes an objective function) that satisfies some additional restrictions.

In the subsequent sections, we develop a method through which citizens can rate participatory proposals and also provide arguments in favour or against other citizens' arguments. Furthermore, proposals are selected by means of standard optimisation methods (Hwang and Masud, 2012). Specifically, proposals are chosen for implementation based on a set of criteria: citizen support, budget constraints, and, as we will detail later on, proposal alignment with pre-agreed priorities or strategic

objectives.¹¹³ In this manner, decisions are publicly known to be the best ones according to the previously established criteria. To the best of our knowledge, participatory processes do not use any of these methods to select proposals. The central argument is that these methods enhance transparency and effectiveness in citizen participation because it makes transparent the functioning rules before starting the participatory process. Thus, *CoGovern* prevents arbitrary actions by the authorities such as *cherry-picking* and, on the other hand, selects the best possible combination of proposals, taking into account citizen support, budget constraints, and a proposal's convergence with priorities or strategic objectives.

6.2. Collective intelligence as a methodological approach: the case of citizen Lab

This section presents the methodological approach adopted in this article. For this purpose, it begins by explaining the starting point of this project. Second, it introduces the role played by a Collective Intelligence experiment (an international workshop) in its development.

6.2.1. Starting point for the project

The *CoGovern* project stems from a previous research named *Information fusion for norm consensus in virtual communities* (Serramia, 2016) developed at the University of Barcelona (UB) and the Artificial Intelligence Research Institute (IIIA-CSIC). This project was oriented to facilitate that members from a virtual community were able to decide their own community rules. Briefly, it aims to enable large-scale debates for collective decision making. The main idea is that users can express their support to

¹¹³ As explained in the discussion, *GoGovern* has been designed to be applied mainly in two well-known types of participatory processes: participatory budgeting and strategic planning. Most often, we refer to priorities in the former and to strategic objectives in the latter, which may be more accurate.

a presented norm proposal by exposing arguments in favour and against it, as well as scoring (in a 1-5 points scale) each one of the arguments made by other users. By doing so, an argumentative structure (the so-called norm argument map) is naturally created. Aggregation methods are then used to, first, assess the collective support for each argument and, second, compute the collective support for the whole proposed norm. Two pilot tests were performed in order to evaluate the functionality of the norm argument map. Tests encompassed, respectively, 11 (Rodriguez-Aguilar et al., 2016) and 17 (Garcia-Heveling, 2017) people debating on norms within a prototyped football social network. Most users were male university students who reported having participated in virtual communities before. The average age was 25.5 years old. During the tests users debated normally about a few norms (they created and rated up to 76 arguments per norm); afterwards, a satisfaction survey asked them if resulting aggregated ratings were reasonable. In a scale from 1 to 5, the answers' mean was 3.36 respectively, which can be considered as a positive preliminary result if we take into account the usability deficiencies of our prototype.

Considering these modest tests as a starting point, the research team from UB and IIIA decided to look into the field of participatory processes to broaden the application of their research. Thus, in contrast with other projects in alpha or production stages¹¹⁴, *CoGovern* is in a incipient stage whose goal is to clearly define both the project and the scope of its applications. This stage would correspond to a conceptualization phase encompassing the Envision and Speculate phases defined by Mario Špundak (2014).

¹¹⁴ Alpha projects: projects in demo phase that require a last revision to better define its functionalities. Projects in state of production: projects that are in the final phase of its development.

6.2.2. Collective Intelligence at Medialab Prado

The project aforementioned (Serramia, 2016) was presented to the call for “Collective Intelligence for Democracy” by Medialab Prado. This call consisted on a two weeks international workshop aimed at exploring new ideas to design innovative participation tools. Medialab Prado is a Citizen Lab (Mazé, 2014; Hillgren et al., 2011; Seravalli, 2011) where individuals from different backgrounds – scientists, policy makers, lay citizens, programmers or designers – work together to solve complex social problems through participatory prototyping (Brodersen et al., 2008) and co-design. The interaction of these elements is what is known as Collective Intelligence. Following Chadwick (2009), the core idea is that a distributed network of creators and contributors, the majority of them amateurs, can, using simple online tools, produce information goods that may outperform those produced by so-called authoritative, concentrated sources (2009:21).

This international workshop applied work dynamics that come from the “hackathon” logic. According to Gerard Briscoe (2014), hackathon settings involve people working intensively during a limited period of time. The main goal is to generate ideas rather than develop fully operational tools. Documentation becomes crucial for these events, since it allows to have a registry of all the process which is fundamental to continue the work in the future. Another important factor of this methodology is the relationship established between the participants. *CoGovern* involved two main actors: project coordinators (who applied to the call by Medialab Prado) and external collaborators (who chose the project according to their preferences). The involvement degree between these two roles was balanced in order to guarantee an open participation (Keshavarz and Maze, 2013; Manzini and Coad, 2015; Manzini and Rizzo; Lee, 2008). Finally, *CoGovern* team was composed by a wide range of profiles including architects, political scientists, designers and social workers

of different ages and nationalities (Latin America and Spain).¹¹⁵ This diversity caused the participation to respond to different interests and expectations.

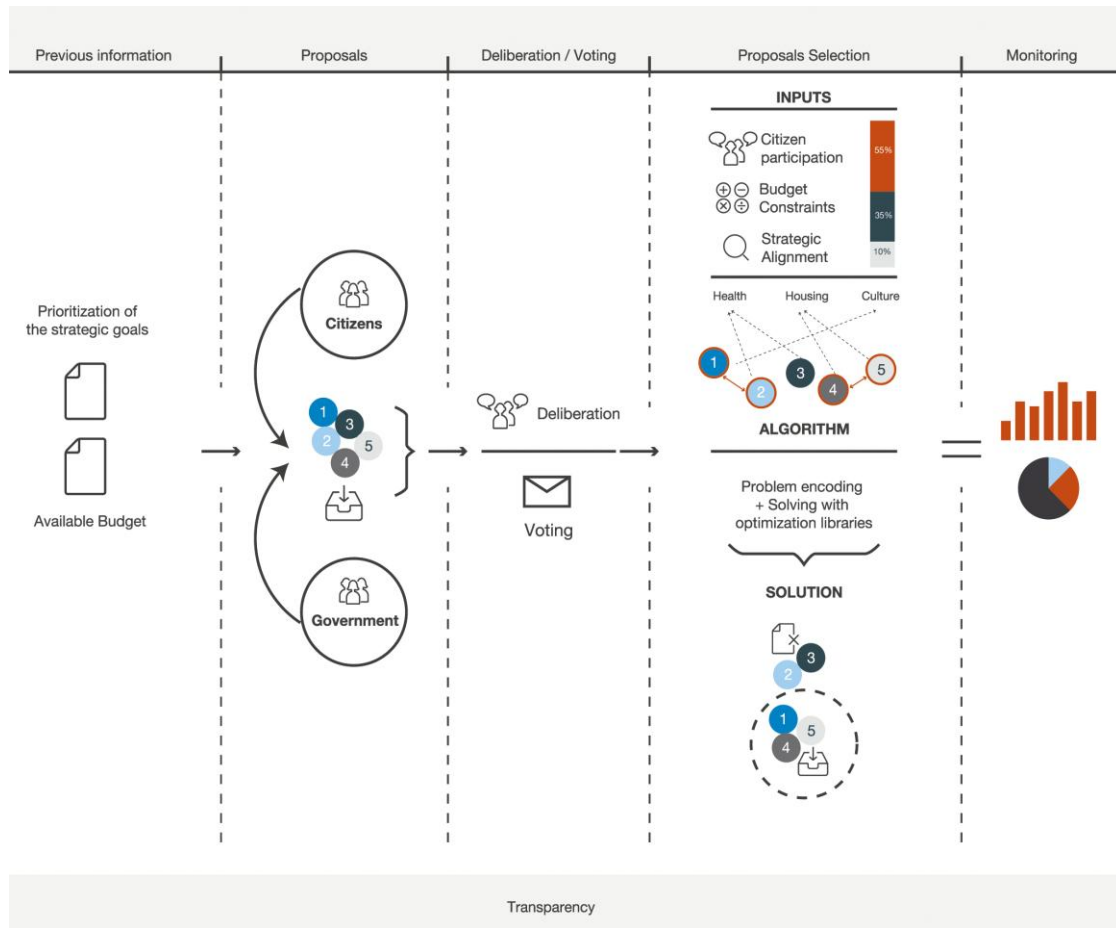
Once the coordinator exposed the initial project to the collaborators, the team concluded that there were already other tools addressing deliberative processes through aggregation methods, and only a few included some specific artificial intelligence techniques (see table 21 in discussion section). Thus, an initial conceptual mapping was developed in order to find out some gaps in the existing participatory and deliberative tools. After comparing a number of digital tools, the team decided to focus on three dimensions: i) how citizens can participate and express their preferences; ii) to what extent the decisions taken are binding; and iii) the existence of monitoring mechanisms to follow-up the decisions approved. Afterwards, the work team was divided into groups to work these dimensions focusing specially on the design of the different interface's sections: i) *participation*: how to create proposals and how to structure and aggregate argumentation; ii) *decisions (outputs)*: show how the final list of proposals that have been selected according to pre-established priorities, citizen support and budget; and iii) *follow-up (outcomes)*: tracking the fate of the proposals (implementation, modification or cancellation). Finally, the resulting preliminary prototype conceptualization and design was presented (and discussed with other groups and participants) at the closing event of the workshop.

¹¹⁵ CoGovern project members, in alphabetical order: Nella Charms, Jennifer Clavijo, Ana Doria, José Luís Fernández-Martínez, Maite Lopez-Sanchez, Lizeth Ramírez, Juan A. Rodríguez-Aguilar, Jairo Salazar, Dionisio Sánchez, Marcelo Sánchez, Sayuri Susuki, and Berenice Zambrano.

6.3.Co-Govern: a participatory tool proposal

Figure 21 details the overall participatory process in *CoGovern*, which can be described in terms of the following stages:

Figure 21. CoGovern proposal selection process.



1. *To release the functioning rules:* Initially, the authority releases the necessary information to fully understand the process so to be aware of the “rules of game”: informing about the prioritization criteria: i) citizen support; ii) budgetary aspects; and iii) alignment with a set of priorities or strategic goals. An information sharing event can help to disseminate and clarify the participatory process as well as to learn how the online tool works.

2. *To create proposals:* Upon login, city residents and government can create proposals that are classified by administrative areas in case of a process in which different sectorial actions are aimed to be carried out. Users can also obtain information on the other proposals.

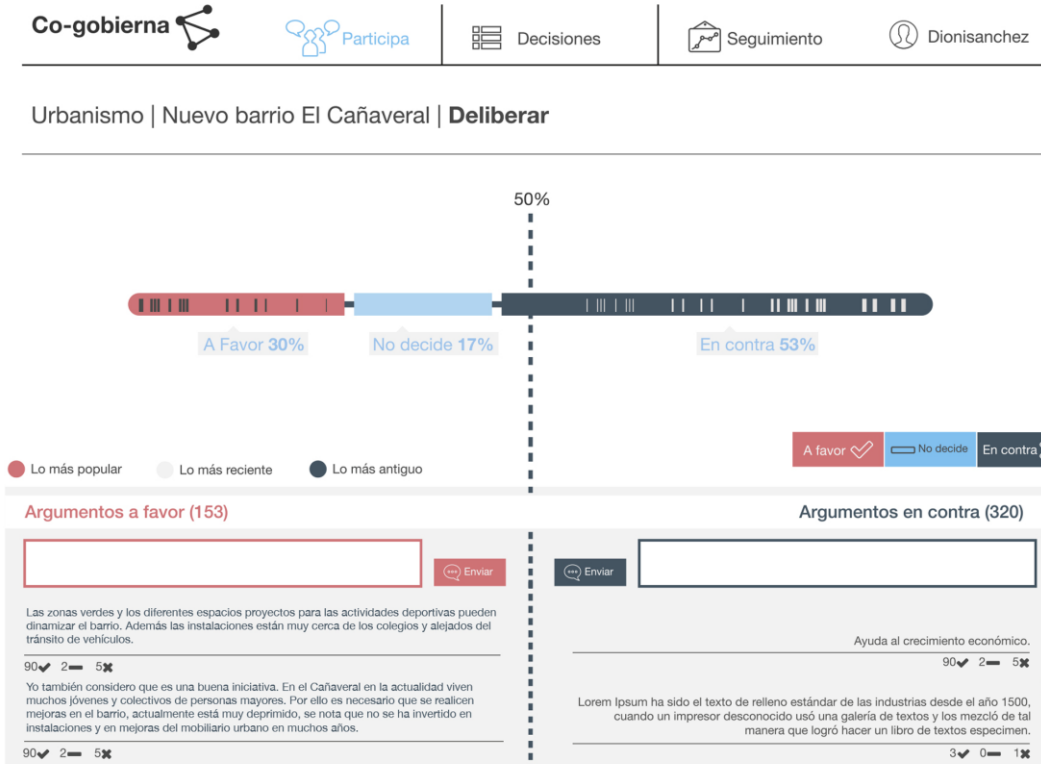
3. *To deliberate and vote:* A key feature of *CoGovern* is that it supports citizens to vote for and/or deliberate about proposals at their own convenience. The deliberative interface (Figure 22) shows the distribution of votes (it also offers the possibility of voting), as well as pro and cons arguments. Citizens can both provide new arguments and express their agreement, neutrality, or disagreement in relation to their peers’ arguments. Argument information is aggregated¹¹⁶ and added to the general voting by modifying the level of citizen support of each proposal.

4. *To filter and fully specify proposals:* After reviewing the contributions made by citizens, authorities’ technical staff filter out illegal proposals and introduce both the cost and their strategic alignment (since most probably proposals will vary in their support to stated priorities or strategic goals) for the remaining proposals. Moreover, technicians are also required to specify those incompatibility relationships that hold between proposals. Such incompatibilities correspond to objective – and documentable – impediments for proposals to be simultaneously selected. Thus, for

¹¹⁶ By means of WOWA operators (see Serramia et al. 2016 and Torra & Narukawa, 2007).

example, two proposals of alternative urban interventions designed for the same location are infeasible. This specification relates to the recommendations of the Participatory Budget Partners in UK,¹¹⁷ that state that this indispensable technical input “might include reference to existing or planned spending proposals, to avoid duplication in allocating resources.”

Figure 22. CoGovern participation interface for argumentation.



¹¹⁷ <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/PB-Mainstreaming.pdf> (page 9).

5. *To select proposals:* Once the data is gathered –citizen support (after computing voting and argumentative support), costs and strategic alignment– the proposals are selected according to an algorithm publicly known beforehand. Next subsection details how this selection process is automated.

6. *To visualize the results:* Users can inspect each proposal. Figure 23 depicts its state (selected or not) and its alignment with the considered criteria (citizen support; budgetary constraints, and alignment with pre-established priorities or strategic objectives) by means of colored bars.

Figure 23. CoGovern accountability interface.

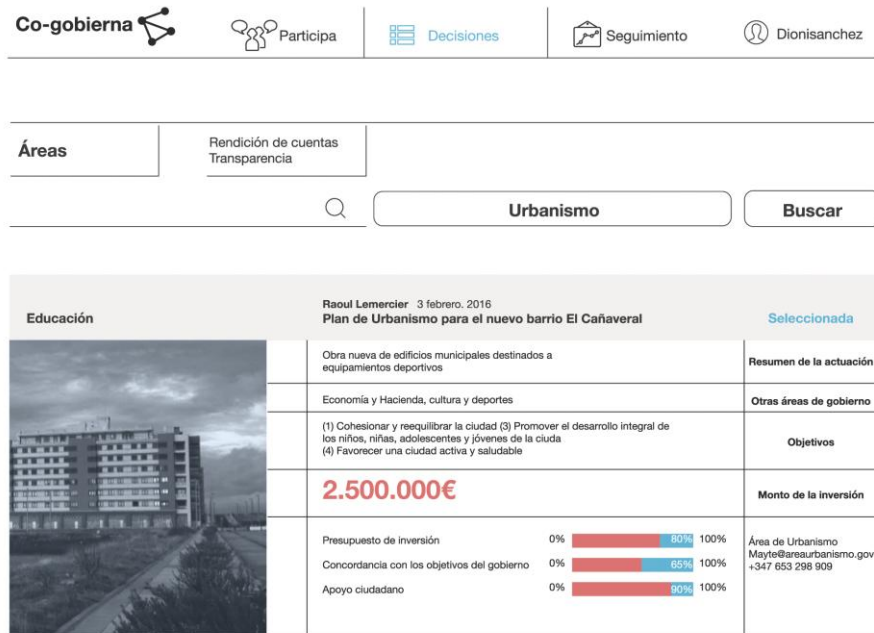
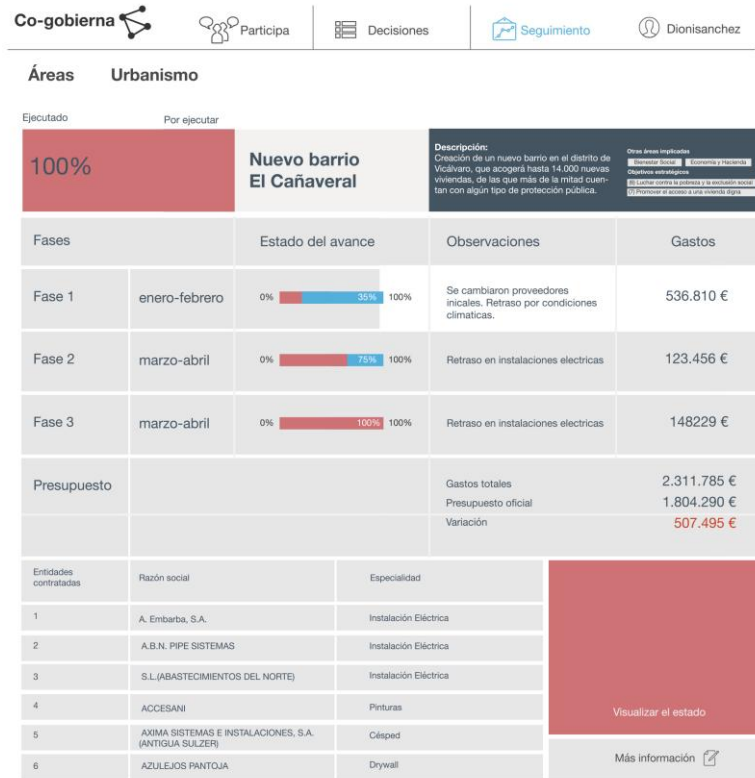


Figure 24. CoGovern monitoring interface.



7. To follow up selected proposals: Selected proposals are ordered according to its implementation degree. Users can also monitor their implementation schedule, deviations from the initial budgeting, and companies in charge. Once the project is completed, a report with all the information (Figure 24) will become available.

6.3.1. How Does Artificial Intelligence Operates in CoGovern?

Leaving aside the number of proposals to deal with, choosing the best combination of proposals constitutes a complex task, since selected proposals must satisfy incompatibility constraints and balance different criteria. Thus, for instance, it could be the case that the proposal with highest citizen support turns out to be so

expensive that it alone depletes the overall available budget so that there is no budget left for implementing other interesting proposals. Alternatively, it could also be the case that the chosen proposals are not aligned with the administrative strategic objectives. For example, if promoting social cohesion is very important for the authorities, then a proposal dividing two neighborhoods should not be prioritised. This is so because *Co-governance* is about seeking agreements between citizens and authorities, deciding upon those sets of proposals that are good enough for all the actors involved in the process. Overall, it is fundamental for transparency and accountability that the selection process is properly publicized, that it is objective, and that it encompasses rules for balancing different criteria that are clear from the very beginning, before the deliberation process starts.

Making explicit the selection process requires some details to be released. Firstly, the overall available budget is needed not only to know how much can be spent but also to characterize proposals accurately. Secondly, since several criteria are taken into account (citizen support, budgetary constraints, and alignment with priorities or strategic objectives), we need to know if all of them are considered to be equally important or if there are some preferences over some of them. If this is the case (e.g., citizen support is considered to be more important than cost) then the actual weights have to be clearly stated. Similarly, it is also necessary that priorities or strategic objectives are prioritized among them, so that they are presented in an orderly manner. Finally, in addition to the specific characteristics of each proposal, such as citizen support or implementation cost, it is also necessary that proposal incompatibilities are clearly displayed so that whenever a proposal is chosen, all participants understand that those other proposals that are incompatible with it cannot be possibly chosen.

Once this information becomes clear, it is possible to compute the best subset of

proposals to implement. This selection process can be automatized by applying optimization techniques. More specifically, we propose to specify an optimization problem that seeks to maximize, i) the number of proposals; ii) the citizen support; iii) the support to administrative strategic objectives; whilst minimizing cost. Optimization problems can be encoded as linear programs that can be automatically solved by means of state-of-the-art solvers (i.e., optimization code libraries). In particular, considering a set of proposals P , we encode the problem by defining a set of binary decision variables $\{x_1, \dots, x_{|P|}\}$ where each $x_i \in \{0,1\}$ encodes the decision of whether proposal p_i will be selected (thus taking value 1) by the system or not (i.e., $x_i = 0$). Therefore, solving the problem amounts to solving the following linear program:

$$\max \sum_{i=1}^{|P|} x_i$$

$\max \sum_{i=1}^{|P|} s(p_i) \cdot x_i$, being $s(p_i)$ a function that provides the support obtained by each proposal p_i .

$$\min \sum_{i=1}^{|P|} c(p_i) \cdot x_i$$
, being $c(p_i)$ a function reporting the cost of each proposal p_i .

$\max \sum_{i=1}^{|P|} v_p(p_i) \cdot x_i$ being $v_p(p_i)$ a function that considers some values associated to the ordered strategic objectives so that, if we assume there are $|O|$ strategic objectives, then we have $v_1 > \dots > v_{|O|}$, where each v_i corresponds to the i -th strategic objective. Then, using an intermediate function f that specifies, for each proposal p_i , the strategic objectives it is aligned with, we compute $v_p(p_i) = \sum_{j \in f(p_i)} v_j$

We can cast this problem specification as a single objective optimization problem that can be solved by the following linear program (refer to Lopez-Sanchez et al., 2017 for a more comprehensive and detailed explanation):

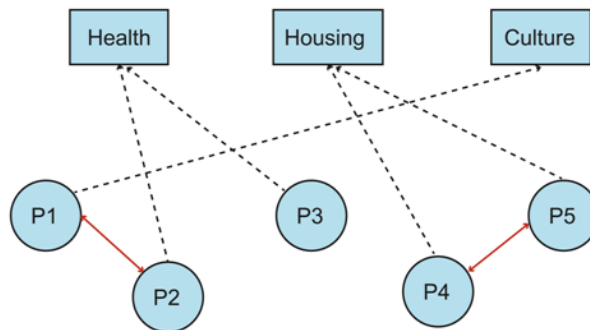
$$\max \left[\frac{w_r}{|P|} \cdot \sum_{i=1}^{|P|} x_i + \frac{w_s}{s_{max}} \cdot \sum_{i=1}^{|P|} s(p_i) \cdot x_i + \frac{w_v}{v_{max}} \cdot \sum_{i=1}^{|P|} v_p(p_i) \cdot x_i + w_c \cdot \left(y - \frac{1}{b} \cdot \sum_{i=1}^{|P|} c(p_i) \cdot x_i \right) \right] \quad (1)$$

Subject to a number of constraints encoding maximum budget, incompatibility relationships or the importance awarded to criteria.

Figure 25 illustrates the resolution of this problem with an example: Imagine

decision makers have the following priorities: (i) Promote health; (ii) Provide access to affordable housing; and (iii) Promote culture. We consider they are ordered in decreasing order of importance (that is, health is the most important priority, and it gets a value $v_1=3$ whereas culture is the least preferred one with value $v_3=1$). Additionally, we consider five different proposals promoting some of these values and described in Table 1. Notice that, as depicted in Figure 25, p_1 and p_2 are exclusive (i.e., they cannot be simultaneously chosen). This is so because they would be built in the same plot of land. Similarly, p_4 and p_5 are exclusive because urban architects constitute a scarce resource that can only work on a single urban plan at a time.

Figure 25. Example of proposals (circles) and priorities (rectangles). Dashed (black) lines relate proposals to the priorities they promote. Solid (red) lines relate incompatible proposals.



Last column in table 20 shows how the standard way of choosing proposals would order them by just considering citizen support.

Table 20. Proposals example

Proposal p_i	description	citizen support $s(p_i)$	cost $c(p_i)$	strategic objective $f(p_i)$	standard ranking
p_1	Build a library	0.6	1	culture $f(p_1) = 3$	4
p_2	Build a new medical assistance center	0.7	2	health $f(p_2) = 1$	3
p_3	Improve ambulance services	0.4	1	health $f(p_3) = 1$	5
p_4	Rehabilitation of a deteriorated neighbourhood	0.8	2	housing $f(p_4) = 2$	2
p_5	Promotion of a new neighbourhood	0.9	4	housing $f(p_5) = 2$	1

Considering a maximum budget of 5 million ($b=5$), the result would be to choose p_5 which has the highest support ($s(p_5) = 0.9$) and requires most budget ($c(p_5) = 4$). Unfortunately, next proposal in order (p_4 , with 0.8 of support) cannot be included because it is incompatible with p_5 . Subsequent proposal (p_2) cannot be included either because it costs 2 million and its addition to p_5 would exceed the maximum budget $b=5$. An alternative may be to add next proposal in the ordered list that would fit the available budget (i.e., p_1 , which costs 1M). Thus, if we choose p_5 and p_1 we do not exceed the total budget.

Alternatively, *CoGovern* proposes to consider the optimisation mechanism previously introduced that does not only consider citizen support, but it also combines both the cost and the priorities within a single evaluation function. In this case, any state-of-the-art solver such as CPLEX (CPLEX 2009), Gurobi (Gurobi) or GLPK

(Makhorin, 2000) that is provided with the linear program encoded in equation 1 would produce as a solution the combination composed by proposals p_2 , p_3 , and p_4 , since it corresponds to the best possible proposal combination.

6.4. Discussion

This chapter has introduced a proposal for a digital tool for citizen participation. But, in which contexts and spaces can it be applied? Transferability and institutionalization have been central in the tool's design. The former is the capacity of a tool of democratic innovation to "operate in different political contexts, understood in relation to scale, political system or type of issue" (Smith, 2009: 13), whereas institutionalizing means "moving from sporadic, episodic experiments toward embedded and routinized and easily replicable structures within government that last beyond the initial enthusiasm" (Russon-Gilman, 2016: 119). Taking into account these two principles three main decisions were made during the participatory prototyping process in order to shape the participatory device proposed in this article.

Firstly, the online tool proposed was conceived for two widespread types of participatory processes: participatory budgeting and strategic planning. Through participatory budgeting, authorities allocate a portion of the municipal budget for citizens to decide how to invest it. As for strategic planning, it projects the main lines of action in mid and long terms and seeks to fulfill governance objectives. Both participatory processes can be done on-line. Nevertheless, we should be prudent about the rapid spread of ICTs in participatory democracy. For example, some engaged citizens can perceive a loss of civic rewards as consequence of the digitalization of the participation. In this sense, Russon-Gilman alerts about "how ITCs could alter the character of deliberation and substantive participation within Participatory Budgeting (Russon-Gilman, 2016: 129-130; 138)". Obviously, a face-to-face deliberation cannot be

equated to a process based on online argumentation. However, in our opinion, both have pro and cons. On one hand, argumentation allows a greater systematization, although the threat of the digital divide is still an issue. On the other hand, face-to-face deliberation has its own biases since some citizens are not able or willing to attend assemblies due to a lack of time, their different participatory styles, or simply, their fear to speak in public. The solution of the dilemma between online and offline participation seems to be an hybridization. For example, although proposals in participatory budgeting processes are uploaded and voted through on-line applications, currently, some authorities also offer technical support for those in need at designated physical locations (e.g., civic centres).

Secondly, the approach proposed in *CoGovern* highlights the importance of the convergence between citizens and authorities' perspectives. This recommendation is also shared by the Participatory Budgeting Partners in UK, among others. Nevertheless, it is worth noticing that alignment can lead to an excessive framing and, consequently, some groups may consider this type of participation too constrained. Therefore, before starting the participatory process it becomes key to explain that this alignment pretends to guarantee a high level of political compromise, which is essential for a successful implementation of the results of participatory processes. Moreover, it should be noted that priorities or strategic objectives, and their respective weights, may well be previously agreed between authorities and the community. In fact, this is in line with the principle of transferability which implies a certain degree of flexibility within and adaptation to specific contexts. For example, since 2016 the participatory budgeting of the city of Paris prioritizes projects made on deprived or sensitive areas, reserving 30% of the allocated project. *CoGovern* is much more open and simply makes explicit all the priorities or strategic objectives that will be considered in the selection process.

Thirdly, previous research -focused on democratic innovations- had already put the proposal selection problem on the table (Smith, 2009: 93; Font et al., 2018). These studies found out preliminary evidence about the existence of *Cherry-picking* practices by authorities in the context of local participatory processes in Spain. This article has shown how this specific aspect within institutional participatory processes can benefit from certain AI techniques. However, it must be brought into discussion some considerations about the expansion of the use of algorithms for social purposes. Mattelart and Multigner (2007) – when referring to Gottfried Wilhelm Leibniz – alerted us to the use of algorithms for speculative purposes and their relation to modern capitalism. More recently, critical voices have related its use with the idea of cybercontrol. It is therefore imperative to seek new ways to make use of, visualize, and build the “algorithmic environment” (Álvaro, 2014). Can algorithms contribute to the social progress through its integration in social projects? Through codesign (Fuller, 2003), *CoGovern* has shown an attempt to bring the “algorithmic environment” closer to the society so as to be able to participate in its formulation. Enabling the dialogue between citizens, rulers and experts is an unavoidable task. It is a need, therefore, to create more spaces, such as citizens labs, in which citizens are confronted with the complexity of the institutions and technical issues, and institutions and experts adopt a sincere intent to (co)govern together with the people.

This study proposes *CoGovern* as an online participation tool focused on incorporating citizen preferences to local policy making by means of artificial intelligence techniques. Thus, an unavoidable question has to do with what new elements has *CoGovern* brought into the landscape of participatory and deliberative tools. During the international workshop previously mentioned, invited experts introduced some of the most relevant participatory tools. Table 21 below summarizes the principal similarities and differences between these tools and *CoGovern*.

First, in relation to the main *goals* pursued by these different tools, *CoGovern* and *Decide Madrid* are both oriented to incorporate city residents preferences into policy decision-making processes at local level. The rest of tools, with the exception of the French tool *Parlement et Citoyens* (PandC), do not seek to influence political decisions. PandC allows citizens and deputies to collaboratively draft legislative proposals, therefore, it represents an interesting attempt to scaling-up in terms of political influence beyond local contexts.

Table 21. Comparison of different participatory tools. Source: own elaboration.

<i>Tools</i>	<i>Goals</i>	<i>Types of users</i>	<i>Online argumentation</i>	<i>How do citizens decide?</i>	<i>Monitoring</i>	<i>AI</i>
<i>CoGovern</i>	<i>Incorporate citizens preferences in policy decision-making processes.</i>	<i>City residents</i>	<i>Yes (pro and cons arguments)</i>	<i>Arguments / voting</i>	<i>Yes</i>	<i>Yes (optimal proposal selection)</i>
<i>Loomio</i>	<i>Help small groups make decisions through inclusion</i>	<i>Small groups</i>	<i>Yes (messages)</i>	<i>Arguments / voting</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
<i>Baoqu</i>	<i>Solve complex discussions</i>	<i>Large groups</i>	<i>Yes (comments)</i>	<i>Groups of 5 to 25 users in subsequent levels that require qualified majority</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
<i>Decide Madrid</i>	<i>Create proposals, deliberate and vote</i>	<i>City residents</i>	<i>Yes (comments)</i>	<i>Popular referendum</i>	<i>Feasibility reports</i>	<i>No</i>
<i>Appgree</i>	<i>Create representativeness of a whole through small groups</i>	<i>Large groups</i>	<i>No (answers to questions)</i>	<i>Representative voting for answers</i>	<i>No</i>	<i>(Demorank)</i>
<i>Quoners</i>	<i>Help groups decide on what they agree (or disagree) with</i>	<i>Large and small groups</i>	<i>Yes (pro and cons arguments)</i>	<i>Vote for multiple answers</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
<i>Consider.it</i>	<i>Create a discussion forum: participants opinions grouped in favor or against any topic</i>	<i>Large groups</i>	<i>Yes (pro and cons arguments)</i>	<i>No voting (decision based on opinions)</i>	<i>No</i>	<i>(Doctoral research)</i>
<i>Parlement et Citoyens</i>	<i>Tool that allows citizens and deputies to collaboratively draft legislative proposals</i>	<i>Large groups</i>	<i>Yes (pro and cons arguments)</i>	<i>Arguments / voting</i>	<i>No</i>	<i>No</i>

Second, regarding the *types of users*, three main groups were identified: small groups, large groups, and citizens residents. Small groups refer to, for example, co-workers, family, friends or activists, whilst large groups lack specific shared interests,

locations, or strong ties. In contrast, citizens residents refer to the whole set of people officially registered in a particular city. *CoGovern*, therefore, falls clearly into the latter group in which is included *Decide Madrid* as well as other tools developed by local administrations (not included in the table), such as *Decidim Barcelona*, *Participa Getafe* and *Budget Participatif* in Paris. Third, as for *argument functionalities*, although all the tools considered here allow participants to include additional information supporting decisions, most of them are treated as comments. Just *CoGovern*, *quoners*, *consider.it*, and *PandC* do structure them as arguments in favour and against. Fourth, regarding *how do citizens decide*, some of them combine the use of online argumentation and voting systems. That is the case of *CoGovern*, *Loomio* and *PandC*. In *consider.it*, by contrast, decisions are not taken through traditional voting, since the aim is to aggregate opinions (not votes). On the other hand, in *Decide-Madrid*, those proposals that have received support from at least 1% of the whole population in Madrid can be voted online or in polling stations during “the referendum week”. *Appgree* and *Quoners* offer different modalities of voting whereas *Baoqu* develops an scalable system for massive deliberation based on agreements in small groups which scales up to higher decisions levels. Fifth, the existence of *monitoring systems* to trace the fate of proposals is especially relevant for our goal of increasing transparency and accountability. As table 21 shows, current tools lack in this respect. Lastly, the most innovative aspect in *CoGovern* is the usage of *AI* in the decision-making process, which seems to be in early development stages for current tools. *Appgre* and *Consider.it* are the tools that include more sophisticated computation or research. Nevertheless, rather than taking decisions, *Appgree* uses an algorithm (DemoRank) to randomly choose a small group of people as representative of the whole, whilst *Consider.it* graphically clusters people based on their opinions.

The future research of the *CoGovern* tool focuses mainly on developing the

prototype until reaching an alpha phase, which will allow us to test it with groups of citizens and policymakers to detect which parts can be improved when analyzing the user experience. Specifically, as was done at the beginning of the project (see point 6.2.1), we should check the degree of satisfaction between citizens and policymakers with both the usability of the tool and the proposals selection method presented in this study. In relation to the latter, we plan to present the outcome of the decision (list of proposals) as a comparison of the traditional model of vote-counting and the optimization proposed by *CoGovern* in order to evaluate the user's reaction.

Beyond implementation of the current proposal, we also plan to include improvements such as the enrichment of the argumentation, so that pro and con arguments can also be counterargued (although simplicity forces us to prevent further counterarguments). Finally, another future objective concerns having the rules of the *game* as transparent as possible, since the proposals selection process constitutes the most sensitive feature of *CoGovern*. In this sense, we consider it fundamental that we be able to communicate in a very intuitive manner about the internal functioning of the tool. To that end, we plan to explore visual metaphors to help explain not only the results of the selection process but also how decisions were taken.

REFLEXIONES FINALES

Sobre los objetivos y contribuciones de esta tesis

El objetivo general de esta tesis ha sido llevar a cabo un estudio sobre participación ciudadana que incorporase tanto la perspectiva de los ciudadanos sobre cómo desean que se tomen las decisiones políticas, así como la evaluación de un amplio conjunto de procesos participativos. La principal contribución de esta tesis ha sido abordar el estudio de la participación ciudadana desde dos ámbitos que rara vez suelen ir de la mano, el análisis de las opiniones y actitudes hacia la participación y, por otro lado, la evaluación de los resultados de procesos participativos. A continuación se mencionan cuáles han sido las principales aportaciones teniendo en cuenta los objetivos marcados al inicio de esta tesis. En primer lugar se abordan las aportaciones en el ámbito de la opinión pública y, posteriormente, se exponen aquellas relacionadas con la evaluación de procesos participativos.

Aportaciones al estudio de las actitudes hacia los procesos de toma de decisiones:

1. En primer lugar, se propuso *analizar el apoyo a procesos más atentos a la voluntad de la ciudadanía, concretamente al uso de referéndums y al principio de dynamic responsiveness*. Estableciendo de esa manera un primer diálogo entre los estudios emergentes sobre *process preferences* y aquellos perteneciente al campo más amplio sobre *responsiveness*. Ello ha permitido valorar en qué medida los ciudadanos europeos comparten una misma opinión sobre cómo introducir la opinión del resto de ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Como vimos en el capítulo 1, aunque la mayoría de los ciudadanos expresan un fuerte apoyo hacia la participación, existe un importante sector que no comparte los mismos ideales participativos. Mientras que

parte de la población prefiere dar voz directamente a los ciudadanos a través del ejercicio de referéndums, otro sector prefiere que la participación consista en que los representantes gobiernen escuchando las demandas expresadas por la opinión pública. Hemos visto además cómo en términos comparativos, esta diferenciación aparece en todos los países europeos de nuestro entorno incluidos en la ESS 2012. Confirmándose ese mismo patrón en una encuesta realizada tres años después en Andalucía. Por tanto, las observaciones realizadas cubren el período 2011-2015 y será interesante observar en los próximos años en qué medida estas actitudes han permanecido estables. Parece razonable esperar que los últimos debates presentes en la opinión pública, tanto europea como española, que sitúan en el centro de la discusión el ejercicio de referéndums hayan alterado la balanza de las preferencias a favor o en detrimento de un modo u otro de participación.

2. Otro de los objetivos específicos consistía *en analizar por primera vez de manera conjunta la evidencia que desde 2011 había ido generándose en Europa como respuesta a la hipótesis de Hibbing y Theiss-Morse en relación al modelo de democracia que denominaron stealth democracy*. Durante la revisión de la literatura al inicio de esta tesis se observó cómo de manera habitual se asumía que expertos y empresarios exitosos representaban indistintamente a los potenciales gobernantes del modelo stealth, en su defecto, cómo se excluía de los análisis la figura de los empresarios. Los resultados obtenidos en el capítulo 1 muestran la importancia de tener en cuenta uno de los principales argumentos defendidos en esta tesis: la diferenciación entre expertos y empresarios. Además, coincidiendo con el desarrollo de esta tesis, acontecimientos políticos tan relevantes como la elección de Donald Trump, ha puesto de manifiesto lo acertado que fue el trabajo iniciado en 2002 por Hibbing y Theiss-Morse y continuado desde 2011 por muchos investigadores en Europa.

3. Se propuso como tercer objetivo específico *analizar en qué medida la percepción de ciertas cualidades personales atribuidas a políticos, expertos y ciudadanos influía en las preferencias de los ciudadanos hacia diferentes modelos de toma de decisiones*. En el momento de realización de esta tesis, estudios previos habían analizado el impacto de las cualidades percibidas de políticos y ciudadanos. No obstante, ningún estudio hasta ahora había incorporado en el análisis la percepción de las cualidades de los expertos, en comparación con la de los otros dos actores. En ese sentido, la principal contribución en el capítulo 2 ha sido demostrar cómo las preferencias hacia modelos distintos a la representación no solo se explica incluyendo en la ecuación el rechazo hacia el *status quo* y las instituciones políticas existentes, sino que también se explica por el apoyo a determinados elementos propios de los modelos alternativos. En ese sentido, hemos visto cómo aquellos que apoyan el uso de referéndums poseen una mayor confianza social y una visión más positiva de las cualidades del resto de ciudadanos (justamente lo contrario que aquellos que apoyan el modelo representativo). Por tanto, en un momento en el que abundan los estudios sobre la crisis de la representación quizás resulte oportuno valorar otras explicaciones complementarias más allá de la desconfianza y la desafección política, a la hora de intentar comprender las preferencias hacia modelos alternativos, tanto de aquellos situados dentro de los márgenes democráticos (como son es el caso de los modelos participativo y tecnocrático), así como de aquellos situados fuera de ellos o en sus bordes (como son las preferencias hacia opciones que promueven soluciones de tipo más autoritario).

4. Por último, se propuso *profundizar en el caso español analizando en qué medida la aparición de nuevos partidos, durante el período 2011-2015, había reconfigurado las preferencias de los ciudadanos*. Los resultados obtenidos en el capítulo confirman la principal conclusión señalada por Lavezzolo y Ramiro (2017). En

su estudio demostraron cómo las actitudes hacia el modelo *stealth* estaban positivamente asociadas con el voto a Ciudadanos y negativamente con el voto a Podemos. Además de confirmar estos resultados, el capítulo 2 ha mostrado, por un lado, cómo el voto a Podemos se asocia a su vez con el apoyo al ejercicio de referéndums y, por otro lado, cómo la relación entre las preferencias y el voto a partidos *mainstream* (PSOE y PP) ha cambiado en el nuevo sistema de partidos. Sin duda, uno de los nuevos elementos a tener en cuenta en los próximos años será la confirmación, o no, de un nuevo partido a nivel nacional situado ideológicamente a la derecha del resto de partidos y ver su impacto a la hora de analizar las actitudes hacia diferentes modelos de toma de decisiones. En términos comparativos, será interesante analizar qué semejanzas y diferencias hay entre el caso español y otros partidos europeos etiquetados como *radical-right populist parties* (Wodak, 2015); *right-wing pro expert-parties* (Alexiadou, 2018; Rodríguez-Teruel y Jerez, 2018) y *right-wing pro direct-democracy parties* (Akkerman et al., 2014; Bowler et al., 2017).

Por último, cabe señalar que aunque el estudio de las preferencias democráticas tienen valor por sí mismas, es importante recordar la diferenciación entre preferencias (o ideales) y juicios de la realidad. Tradicionalmente se han analizado las orientaciones de los ciudadanos hacia la democracia con el fin de observar cómo estas pueden llegar a impactar en la estabilidad del sistema político (Almond y Verba, 1963; Easton, 1975; Eckstein, 1961; Inglehart, 1997; Klingemann y Fuchs, 1995). Estudios recientes han dado un paso más allá, abordando la distancia o *gap* entre los ideales democráticos de los ciudadanos y sus juicios sobre cómo creen que funciona realmente la democracia en sus respectivos países (Ferrín y Kriesi, 2016; Hernández y Ares, 2018). Destacando, en ese sentido, la importancia de contrastar los ideales sobre cómo debería ser la democracia con las valoraciones sobre el funcionamiento real de la democracia. La frustración, así como otras consecuencias de

la insatisfacción y desafección políticas, se basan principalmente en el balance final entre nuestras expectativas iniciales y las valoraciones o juicios finales.

Respecto a la evaluación del impacto de los procesos participativos, caben destacar cuatro aportaciones principales:

1. Uno de los principales objetivos era *describir el contenido de las propuestas surgidas de un amplio conjunto de procesos participativos*. En ese sentido, la principal aportación ha sido, a través de la creación de una base de datos con aproximadamente 600 propuestas correspondientes a 39 procesos participativos, ofrecer una descripción lo más próxima posible de las características de las propuestas surgidas de este tipo de procesos. Los resultados han mostrado cómo la mayoría de las propuestas tratan sobre actuaciones de poco alcance y similares a las que venían realizando las administraciones locales con anterioridad a la puesta en marcha de los procesos participativos. Por tanto, si bien los procesos participativos analizados suponen un avance en la democratización de la toma de decisiones (aunque estas sean sobre asuntos de poca trascendencia), el resultado de estas decisiones no parecen cumplir las expectativas de cambio proyectadas frecuentemente desde las teorías más normativas, los propios ayuntamientos u otros promotores de procesos participativos.

2. Otro de los objetivos planteados consistía en *analizar el nivel de implementación de las propuestas surgidas de los procesos participativos y ofrecer un cuadro general sobre qué factores ayudan a explicar por qué unas propuestas se implementan y otras no*. Una de las principales conclusiones ha sido comprobar que aproximadamente dos de cada tres propuestas son implementadas total o parcialmente. Una de las explicaciones de ese relativo alto nivel de implementación tiene que ver con el limitado alcance de las propuestas señalado anteriormente. No obstante, aún así, el nivel de implementación es relativamente elevado teniendo en cuenta que en la selección de procesos se han introducido métodos de estratificación y

aleatorización con el fin de obtener una muestra lo más parecida a la realidad y no formada por los procesos más ejemplares y exitosos. El trabajo llevado a cabo durante esta investigación supone un avance importante, no solo para los estudios sobre participación ciudadana, sino para los propios estudios sobre implementación de políticas públicas ya que es la primera vez que se analiza de manera sistemática el recorrido de cada una de las propuestas surgidas de un amplio y variado conjunto de procesos participativos. En ese sentido, en el capítulo 3 se han expuesto algunos de los principales factores que ayudan a entender por qué unas propuestas participativas tienen más o menos probabilidad de ser implementadas, con el deseo de contribuir a un mejor diseño de futuros procesos participativos.

3. En tercer lugar, a raíz de los análisis realizados, se propuso *profundizar en las motivaciones que, según el personal técnico de la administración local, lleva a que exista un déficit en el nivel de rendición de cuentas en los procesos participativos*. En este los niveles de rendición de cuentas arrojaron un resultado menos positivo, ya que se observó cómo dos de cada tres propuestas que no se llegan a implementar completamente no reciben ningún tipo de explicación o aclaración por parte de sus responsables. La encuesta realizada entre el personal técnico de la administración muestra que no existía un único factor explicativo. En todo caso, los resultados apuntan a factores relacionados principalmente con la cultura política y organizativa de los ayuntamientos, así como a cambios políticos derivados del ciclo representativo.

4. Por último, más allá del análisis del nivel de implementación, se planteó *analizar cómo los procesos participativos afectan el modo en que se relaciona la administración y la sociedad civil, poniendo especial atención a las causas más comunes que influyen en la generación de lo que se ha denominado, la frustración participativa*. En primer lugar, en capítulo 4, se observó cómo la mayoría de los procesos participativos inician transformaciones en las dimensiones analizadas:

inclusión, transparencia e influencia. No obstante, solo una minoría de los procesos culminan dichas transformaciones, frustrando las expectativas de cambio. La constatación durante el trabajo de campo de la extendida presencia del sentimiento de frustración participativa entre los miembros de los grupos de la sociedad civil motivó la realización de un análisis más pormenorizado de las fuentes de ese efecto negativo. La principal contribución en el capítulo 5 ha sido por tanto describir los microprocesos que originan la frustración participativa, señalando cuatro principalmente: la inflación de expectativas al inicio del proceso; la falta de mecanismos de reajuste de esas expectativas; el incumplimiento de las propuestas acordadas y, en cuarto lugar, la suspensión o mal cierre de los procesos participativos.

La relación entre actitudes y experiencias participativas

Para terminar, abordaré dos preguntas que tratan de establecer la relación entre los temas abordados en las dos principales partes de esta tesis: ¿condicionan las actitudes hacia la participación los resultados de la misma? Y, en segundo lugar, ¿condicionan los resultados de los procesos participativos las actitudes hacia la participación?

Respecto a la primera de las preguntas, harían falta más trabajos que analizasen la relación entre las actitudes hacia diferentes formas de participación en función de sus características (por ejemplo, en términos de costes, intensidad o carácter vinculante de la decisión adoptada). En la primera parte de esta tesis hemos visto cómo el interés por la política emerge como uno de los factores explicativos más importante a la hora de explicar el apoyo hacia el principio de dynamic responsiveness frente al ejercicio de referéndums. Sería interesante analizar en qué medida la preferencia hacia los referéndums frente a otras formas de participación se debe

al rechazo a invertir grandes dosis de esfuerzos o a participar de manera continuada.¹¹⁸

Por otra parte, en el capítulo 6 se ha descrito cómo algunos de los espacios generadores de procesos participativos más visibles apuestan por la introducción de un alto componente técnico, apoyándose principalmente en los avances de las TICs. En ese capítulo se ha sugerido la existencia de un lado *stealth* de la democracia participativa, en referencia a la rápida proliferación de herramientas y espacios altamente tecnologizados que buscan una participación ciudadana más eficiente, neutral y rápida. En ámbitos académicos interdisciplinares que combinan arte, diseño y activismo se han referido a la existencia de una “estética *stealth*”. Por ejemplo, Toni Pape (2017) afirma que ‘we can observe the articulation of an aesthetic of stealth, that is, the staging of acts of becoming-imperceptible as a condition for efficient political action’ (2017: 630). Precisamente, en el capítulo 6 se ha querido mostrar cómo, más allá de las ciencias sociales, existen otras disciplinas vinculadas con el diseño, la informática y la Inteligencia Artificial que están empezando a sentirse atraídas por las aplicaciones de sus investigaciones al campo de la participación ciudadana. En ese sentido es necesario avanzar en el establecimiento de puentes entre las áreas que tradicionalmente han abordado la participación y aquellas que están empezando a interesarse en ella, con el fin de aprovechar todo el conocimiento acumulado de unas y el enorme potencial de las otras.

Sobre la segunda de las preguntas -¿condicionan los resultados de los procesos participativos las actitudes hacia la participación?- parece haber un mayor consenso al respecto, aunque con sus matices: los resultados de la participación afectan siempre a las actitudes de los ciudadanos, pero no lo solo en los procesos participativos también en la democracia representativa. En ese sentido, en relación a la democracia electoral

¹¹⁸ Entre los estudios que han analizado las actitudes hacia un amplio y variado número de mecanismos participativos, destaca el llevado a cabo recientemente en un municipio de Finlandia en el cual se preguntó a la población residente su opinión respecto a 10 tipos de mecanismos participativos (Jäske, 2018: 47).

se ha identificado el efecto *losers' consent* (Anderson et al., 2005; Smith et al., 2010), para describir cómo el hecho de perder en las elecciones genera actitudes ambivalentes hacia las autoridades políticas. En el caso de la democracia directa, normalmente se hace referencia a ese sentimiento de derrota a través de la expresión 'the winner takes it all' (Marien y Kern, 2017). Y por último, en el caso de los procesos participativos que combinan tanto elementos agregativos como deliberativos, se observa con frecuencia un sentimiento de frustración participativa, tal y como se vio en el capítulo 5. Por tanto, una de las principales conclusiones es que no solo los procesos participativos no son inocuos, sino que rara vez existen procesos de toma de decisión que sí lo sean.

Por otro lado, es obvio que aunque todos los procesos de toma de decisiones puedan afectar a las actitudes de los ciudadanos, no todos lo harán con la misma intensidad ni tendrán las mismas implicaciones. En ese sentido, son necesarios estudios que, a través de análisis de series temporales, analicen qué estables son las actitudes, por ejemplo, hacia los referéndums. Por otro lado, es igualmente necesario recordar que la función de los referéndums van más allá de la votación, siendo el momento de la campaña un elemento clave para incorporar la perspectiva deliberativa a gran escala y actuar a su vez como mecanismo de reajuste de las expectativas una vez se conozca el resultado.

También es cierto que en el caso de los procesos de participación ciudadana, los ciudadanos tenemos menos experiencia en comparación con la participación electoral y, también, tenemos menos certeza de qué oportunidades tendremos en el futuro de poder volver a participar debido al bajo nivel de institucionalización de los procesos participativos. Estos factores, quizás contribuyen a que el ciudadano que ha decidido implicarse en un proceso participativo y no vea cumplidas sus expectativas, acabe expresando con mayor intensidad su enfado que el que ha perdido unas

elecciones. No obstante, ser conscientes de las dificultades que supone llevar a cabo procesos participativos no ha de ser una excusa para dejar de seguir explorando sus potencialidades.

Bibliography

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537.
- Abers, R. (2003). Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso.
- Abers, R. (2007). Organizing for governance: Building collaboration in Brazilian river basins. *World Development*, 35(8), 1450–1463.
- Aiyar, Y. (2010). Invited spaces, invited participation: Effects of greater participation on accountability in service delivery. *India Review*, 9(2), 204
- Akkerman, A., Mudde, C., and Zaslove, A. (2014) How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative political studies*, 47(9), 1324-1353.
- Alarcón, P. (2015) Local political participation: what citizens want, what governments do, and what academics assume. Southern European evidence for an international debate. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona
- Alarcón, P., & Font, J. (2014). Where are the boundaries of deliberation and participation? A trans- atlantic debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2), Article 11.
- Alarcón, P., Galais, C., Font, J., and Smith, G. (2018): "The effects of the economic crisis on participatory democracy", *Policy and Politics*
- Alexiadou, D. (forthcoming). Technocratic government and economic policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics, Ed. William Thompson. New York: Oxford University Press.
- Allen, N., & Birch, S. (2014) Tempests and Teacups: Politicians' Reputations in the Wake of the Expenses Scandal. In *The Political Costs of the 2009 British MPs' Expenses Scandal* (pp. 132-152). Palgrave Macmillan UK.
- Allen, N., & Birch, S. (2015) Process preferences and British public opinion: Citizens' judgements about govern- ment in an era of anti-politics. *Political Studies* 63(2):

390–411.

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*.

Altschuler, D., & Corrales, J. (2012). The spillover effects of participatory governance: Evidence from community-managed schools in Honduras and Guatemala. *Comparative Political Studies*, 45(5), 636-666.

Álvaro, S. (2014). *El poder de los algoritmos: cómo el software formatea la cultura*. CCCBLab.

Alvés, M.L., & A. Giovanni (2012) (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation* 8 (2).

Anderson, C., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T., & Listhaug, O. (2005). (Ed.), *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. : Oxford University Press.

Anderson, C., & Goodyear-Grant, E. (2010) Why are highly informed citizens sceptical of referenda? *Electoral Studies* 29(2): 227–238.

Anduiza, E., Font, J., Mas, P., and De Maya, S. (2008). The electoral impact of direct-democratic practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 473–491.

Anduiza, E., Gallego, A., and Muñoz, J. (2013) Turning a blind eye: Experimental evidence of partisan bias in attitudes toward corruption. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1664-1692.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Arnold C., & Franklin M.N. (2012) Introduction: Issue congruence and political responsiveness. *West European Politics* 35(6): 1217–1225.

Awad, E., Booth, R., Tohmé, F., and Rahwan, I. (2015). Judgement aggregation in multi-agent argumentation. *Journal of Logic and Computation*, exv055.

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

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29-50.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2016) *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Baiocchi, G., Heller, P., and Silva, M. K. (2008). Making space for civil society: Institutional reforms and local democracy in Brazil. *Social Forces*, 86(3), 911–936.
- Baiocchi, G., Heller, P., and Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Barber, B.R. 1984. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ. of California Press.
- Bedock, C., Pilet, J.B. (2018) “Could representative democracy be reformed?: a citizens’ perspective”, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Cyprus.
- Bengtsson, Å. (2012) Citizens’ perceptions of political processes. A Critical evaluation of preference consistency and survey items. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 45-64.
- Bengtsson, Å., & Christensen, H. (2016). Ideals and actions: Do citizens’ patterns of political participation correspond to their conceptions of democracy? *Government and Opposition*, 51(2), 234-260.
- Bengtsson, Å., & Mattila, M. (2009) Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and ‘stealth’ democracy in Finland. *West European Politics* 32(5): 1031–1048.
- Bengtsson, Å., & Wass, H. (2011) The representative role of MPs: A citizen perspective. *Scandinavian Political Studies* 34: 143–167.
- Bertsou, E., & Pastorella, G. (2015) Technocracy: A citizens’ perspective. *Paper presented at the ECPR general conference, Montreal, August*.
- Bertsou, E., & Pastorella, G. (2017). Technocratic attitudes: a citizens’ perspective of expert decision-making. *West European Politics*, 40(2), 430-458.

- Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., García Espín, P., and Jiménez Sánchez, M. (2016). The promise for democratic deepening: The effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, 12(3), 344-363.
- Bittner, A. (2011) *Platform or personality? The role of party leaders in elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjånesøy, L., & Ivarsflaten, E. (2016) What Kind of Challenge? Right-Wing Populism in Contemporary Western Europe. In Y. Peters and M. Tatham (Eds.), *Democratic Transformations in Europe. Challenges and Opportunities* (pp. 33–50). London: Routledge.
- Blanco, I. (2013) Analyzing urban governance networks: Bringing regime theory back in. *Environment and Planning C: Government and Policy* 31 (2):276-91.
- Bohman, J. (1998). Survey article: The coming of age of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6(4), 400-425.
- Borg S & Grönlund K (2011) Finnish National Election Study 2011 (dataset), Version 2.1 (2013-01-22).
- Boudon, R. 1981. *La lógica de lo social. Introducción al análisis sociológico*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Boulding, C., & Wampler, B. (2010). Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World development*, 38(1), 125-135.
- Bowler, S., Denemark, D., Donovan, T., and McDonnell, D. (2017) Right-wing populist party supporters: Dissatisfied but not direct democrats. *European Journal of Political Research*, 56(1), 70-91.
- Brewer, P.R. (2004). Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work. *The Journal of Politics*, 66(2), 634-636.
- Briscoe, G. (2014). Digital innovation: The hackathon phenomenon.
- Brodersen, C., Dindler, C., and Iversen, O. S. (2008). Staging imaginative places for participatory prototyping. *Co-Design*, 4(1), 19-30.
- Brunclík, M. (2015) The rise of technocratic cabinets: What we know, and what we

- should like to know. *Austrian Journal of Political Science* 44(3): 57–67.
- Bua, A., & Escobar, O. (2018). Participatory-deliberative processes and public policy agendas: lessons for policy and practice. *Policy Design and Practice*, 1-15.
- Callejo, M.J., & Vallejos, A. F. (1996). Enfoque dialógico del grupo de discusión: diálogo e investigación social. In *Diálogo y retórica*, 141-144.
- Campbell, M., Escobar, O., Fenton, C., & Craig, P. (2018). The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: a scoping review of evaluations. *BMC public health*, 18(1), 822.
- Carman, C.J. (2006) Public preferences for parliamentary representation in the UK: An overlooked link? *Political Studies* (54) 103–122.
- Carson, L., & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs. *The deliberative democracy handbook*, 120-138.
- Carson, L., & Martin, B. (2002). Random selection of citizens for technological decision making. *Science and Public Policy*, 29(2), 105-113.
- Caughey, D., & Warshaw, C. (2018). Policy preferences and policy change: Dynamic responsiveness in the American states, 1936–2014. *American Political Science Review*, 112(2), 249-266.
- Ceka, B., & Magalhães, P. C. (2016). A Social Dominance Approach. *How Europeans view and evaluate democracy*, p90. In Ferrín, M., & Kriesi, H. (Eds.). (2016). *How Europeans view and evaluate democracy*. Oxford University Press.
- Chadwick, A. (2009). Web 2.0: New challenges for the study of E-democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 5(1), 9-41.
- Chironi, D. & Fittipaldi, R. (2017) Social Movements and New Forms of Political Organization: Podemos as a Hybrid Party. *Partecipazione e Conflitto*, 10(1), 275-305.
- Christensen, H. S., and von Schoultz, Å. (2018) Ideology and Deliberation: An Analysis of Public Support for Deliberative Practices in Finland. *International Journal of Public Opinion Research*.

- Close, C., Kelbel, C., and Van Haute, E. (2017) What citizens want in terms of intra-party democracy: Popular attitude towards alternative candidate selection procedures. *Political Studies* 47(4): 641–658.
- Coffé, H., & Michels, A. (2014) Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies* (35), 1–11.
- Cohen, J. (2005). Deliberation and democratic legitimacy. In Matravers, D., & Pike, J. (Eds.). *Debates in contemporary political philosophy: An anthology*. Routledge.
- Coller, X. (2000). Estudios de caso. *Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid*.
- Collingwood, L. (2012) Levels of education and support for direct democracy. *American Politics Research* 40 (4): 571–602.
- Cooper, E., & S. Graham (2012) Organizing deliberation: The perspectives of professional participation practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation* 8 (1).
- Coote, A., & Lenaghan, J. (1997). *Citizens' juries: theory into practice*. Institute for Public Policy Research.
- Corrigall-Brown, C. (2012) From the balconies to the barricades, and back? Trajectories of participation in contentious politics. *Journal of Civil Society* 8 (1):17-38.
- CPLEX. (2009). En.wikipedia.org. Retrieved 27 April 2017, from <https://en.wikipedia.org/wiki/CPLEX>
- Craig, S.C., & M.A. Maggiotto (1982) Measuring political efficacy. *Political Methodology*: 85-109.
- Cramton, P., Shoham, Y. and Steinberg, R. (2006). *Combinatorial Auctions*. MIT Press Cambridge, Mass.
- Cuesta, M., Font, J., Ganuza, E., Gómez, B., & Pasadas, S. (2008). *Encuesta deliberativa*. CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Curato, N., S. Niemeyer and J.S. Dryzek (2013) Appreciative and contestatory inquiry in deliberative forums: Can group hugs be dangerous? *Critical Policy Studies* 7

(1):1-17.

Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy* (Vol. 2). Stanford University Press.

Dahlberg, L. (2011). Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'. *New Media and Society*, 13(6), 855-872.

Dalton, R.J. (2007) Partisan mobilization, cognitive mobilization and the changing American electorate. *Electoral Studies* 26(2): 274–286.

Dalton, R.J., and C Welzel (eds) (2015) *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dearlove, J. (1974). Pressman Jeffrey L. and Wildavsky Aaron B., Implementation. Berkeley: University of California Press, 1973, pp. xviii, 182. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 7(2), 369-370.

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

Dryzek, J. S., & Braithwaite, V. (2000). On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics. *Political Psychology*, 21(2), 241-266.

Easton, D. (1975) A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5 (04):435-57.

Eckstein, H. (1961). *A theory of stable democracy* (No. 10). Center of International Studies, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.

Eder, K. (1999). Societies learn and yet the world is hard to change. *European journal of social theory*, 2(2), 195-215.

Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M. and Lindholm, T. (2016) Reconsidering the role of procedures for decision acceptance, *British Journal of Political Science*, 1-24,

European Social Survey Round 6 Data (2012) *Data File Edition 2.2* (NSD-Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC). London: ESS.

- Fagotto, E., & Fung, A. (2009). *Sustaining public engagement: Embedded deliberation in local communities*. East Hartford, CT: Everyday Democracy and Kettering Foundation.
- Ferejohn, J. A. (1974). *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation (1947–1968)*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fernández-Martínez, J. L., (2015). Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas. *Anuario de Derecho Municipal*, (9), 143-174.
- Fernández-Martínez, J. L., & Font Fábregas, J. (2018). The devil is in the detail: What do citizens mean when they support stealth or participatory democracy?. *Politics*, 38(4), 458–479.
- Fernández-Martínez, J. L., López-Sánchez, M., Aguilar, J. A. R., Rubio, D. S., & Nemegyei, B. Z. (2018). Co-Designing Participatory Tools for a New Age: A Proposal for Combining Collective and Artificial Intelligences. *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*, 5(4), 1-17.
- Ferrín, M., & Kriesi, H. (2016) *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Font, J., & Blanco, I. (2007). Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research*, 46(4), 557-589.
- Font, J., della Porta, D., and Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. London: Rowman and Littlefield International.
- Font, J., Fernández-Martínez, J. L., and García, P. (2017) Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. *Revista Vasca de Administración Pública*. 107-2, pp.617-646.
- Font, J., & Navarro, C. J. (2013) Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration* 91 (3), 616-31.
- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012). “Democracia sigilosa” en

España. *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. Opiniones y actitudes*, (71) CIS

- Font, J., Pasadas, S., and Smith, G. (2016). Tracing the impact of proposals from participatory processes: Methodological challenges and substantive lessons. *Journal of Public Deliberation*, 12 (1), Article 3.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., and Alarcón, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3), 615-636.
- Font, J., Wojcieszak M and Navarro CJ (2015) Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes. *Political Studies* 63: 153–172.
- Fox, J., & Andersen R (2006) Effect displays for multinomial and proportional-odds logit models. *Sociological Methodology* 36(1), 225–255.
- Frank, T. (2000) The rise of market populism: America's new secular religion. *The Nation*, 30 October. Available at: <https://www.thenation.com/article/rise-market-populism/>
- Fuller, M. (2003). *Behind the blip: Essays on the culture of software*. New York: Autonomedia.
- Funes, M.J., J. Talpin and M. Rull (2014) The cultural consequences of engagement in participatory process. *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences*, London, Rowman and Littlefield: 151-90.
- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66:66-75.
- Fung, A. (2009) *Empowered participation: Reinventing urban democracy* Princeton University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.
- Galais, C., Font, J., Alarcón, P., and Sesma, D. (2012). Methodological challenges for the large N study of local participatory experiences: Combining methods and databases. *Revista Internacional de Sociología*, 70(extra 2), 65–87.

- Gangl, A. (2007) Examining citizens' beliefs that government should run like business. *Public Opinion Quarterly*. 71(4), 661–670.
- Ganuza, E. & Font, J. ¿Por qué la gente odia la política? Cómo nos gustaría que se tomaran las decisiones políticas. Catarata, 2018.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012a). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Vol. 278). CIS.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012b). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 4(2), 283-302.
- Ganuza, E., Héloïse N., and E. Morales (2014) The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (6), 2274-91.
- García-Espín, P., & Ganuza, E. (2017) Participatory Skepticism: Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy. *Qualitative Sociology*, 40(4), 425-446.
- García-Espín, P., Ganuza, E. and De Marco, S. (2017) "Assemblies, Referendums or Consultations? Social Representations of Citizen Participation". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157: 45-64.
- García-Heveling, W. (2017) Citizen Participation: Norm consensus in virtual communities. <http://www.maia.ub.es/~maite/papers/memoriaWaltraud.pdf> final year project.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin*, 37(6), 23-33.
- Gherghina, S., & Geissel, B. (2017): Linking democratic preferences and political participation: Evidence from Germany. *Political Studies*. 65(1S): 24–42.
- Gomes, M.E. (1992) The rewards and stresses of social change: A qualitative study of peace activists. *Journal of Humanistic Psychology* 32 (4):138-46.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & society*, 34(2), 219-244.

- Goodwin, J., & J.M. Jasper (2006) Emotions and social movements. In *Handbook of the sociology of emotions*, 611-635. Springer.
- Gurobi Optimization - The Best Mathematical Programming Solver. Gurobi.com. Retrieved 27 April 2017, from <http://www.gurobi.com/>
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (1998). *Democracy and disagreement*. Harvard University Press.
- Habermas, J. (1989). The Structural Transformation of the Public Sphere Cambridge. *Polity*, 7(8).
- Hajdarowicz, I. (2018). Does participation empower? The example of women involved in participatory budgeting in Medellin. *Journal of Urban Affairs*, 1-16.
- Hanson, R. (2017) "Deepening Distrust: Why Participatory Experiments Aren't Always Good for Democracy", *The Sociological Quarterly*, 1-23.
- Hernández, E., & Ares, M. (2018). Evaluations of the quality of the representative channel and unequal participation. *Comparative European Politics*, 16(3), 351-384.
- Hernández-Medina, E. (2010) Social inclusion through participation: The case of the participatory budget in São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research* 34 (3):512-32.
- Hibbing, J. R. (2001). Process preferences and American politics: What the people want government to be. *American Political Science Review*, 95(1), 145-153.
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (1995). *Congress as public enemy: Public attitudes toward American political institutions*. Cambridge University Press.
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hidalgo, M.A. (2016). Panel Ciudadano para la Investigación Social en Andalucía (PACIS). Trabajo Fin de Máster. Universidad de Granada. http://masteres.ugr.es/moea/pages/curso201516/tfm1516/hidalgoarjona_tfm
- Hillgren, P., Seravalli, A., and Emilson, A. (2011). Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. *Codesign*, 7(3-4), 169-183.

- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Vol.25. Harvard university press.
- Hirschman, A.O. (1982) *Shifting involvements: Private interest and public action* Princeton University Press.
- Hirshberg, A. (1974). Reviewed Work: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* by Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky. *Policy Sciences*, 5(4), 481-484.
- Hjortskov, M., Andersen, S. C., & Jakobsen, M. (2018). Encouraging Political Voices of Underrepresented Citizens through Coproduction: Evidence from a Randomized Field Trial. *American Journal of Political Science*, 62(3), 597-609.
- Holdo, M. (2016) Deliberative capital: recognition in participatory budgeting. *Critical Policy Studies*, 10(4), 391-409.
- Howarth, C. (2006). A social representation is not a quiet thing: Exploring the critical potential of social representations theory. *British journal of social psychology*, 45(1), 65-86.
- Hutter, S., Kriesi, H. and Vidal, G. (2018) Old versus new politics: The political spaces in Southern Europe in times of crises. *Party Politics*, 24(1), 10-22.
- Hwang, C., & Masud, A. S. M. (2012). *Multiple objective decision making—methods and applications: A state-of-the-art survey*. Springer Science and Business Media.
- Jaramillo, M., & Alcázar, L. (2017). Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru's Water and Sanitation Sector. In *Improving access and quality of public services in Latin America* (pp. 105-136). Palgrave Macmillan, New York.
- Jäske, M. (2018) Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland. *European Journal of Political Research*.
- Jasper, J. (1998). The Emotions of Protest: Affective and Reactive Emotions in and around Social Movements. *Sociological Forum*, 13(3), 397-424.
- Jennings, W., Stoker, G. and Twyman, J. (2016) The dimensions and impact of political

- discontent in Britain. *Parliamentary Affairs*, 69(4), 876-900.
- Joss, S. (1998). Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate. *Science and Public Policy*, 25(1), 2-22.
- Kaner, S. (2014). *Facilitator's guide to participatory decision*
- Keshavarz, M., & Maze, R. (2013). Design and dissensus: Framing and staging participation in design research. *Design Philosophy Papers*, 11(1), 7-29.
- Kinder, D. R. (1986) Presidential character revisited. In R. R. Lau and D. O. Sears (Eds.), *Political cognition* (pp. 233–255). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum
- Kitschelt, H. (1988) Left-libertarian parties: Explaining innovation in competitive party systems. *World Politics*. 4(2): 194–234.
- Klein, M. (2012). Enabling Large-Scale Deliberation Using Attention-Mediation Metrics. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, 21(4-5):449–473.
- Klingemann, H. D. (2014) Dissatisfied democrats: Evidence from old and new democracies. In: Dalton R and Welzel C (eds) *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.116–157.
- Klingemann, H. D., & Fuchs, D. (Eds.). (1995). *Citizens and the State*. OUP Oxford.
- Kraft, M. E., & Clary, B. B. (1991). Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *Western political quarterly*, 44(2), 299-328.
- Kriesi, H. (2005) *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lexington Books.
- Lago, I., & Martínez, F. (2011) Why new parties? *Party Politics*, 17(1), 3-20.
- Lavezzolo, S., & Ramiro, L. (2017) Stealth democracy and the support for new and challenger parties. *European Political Science Review*.
- Lazer, D. (2015). Social sciences. the rise of the social algorithm. *Science (New York, N.Y.)*, 348(6239), 1090-1091.
- Lee, C. W., McQuarrie, M., and Walker, E. T. (2015). Democratizing inequalities:

Dilemmas of the new public participation. New York, NY: New York University Press.

Lee, Y. (2008). Design participation tactics: The challenges and new roles for designers in the co-design process. *Co-Design*, 4(1), 31-50.

Lequesne, C., & Rivaud, P. (2003) The committees of independent experts: Expertise in the service of democracy? *Journal of European Public Policy* 10(5): 695–709.

Lobo, M. C., & Curtice, J. (Eds.). (2014). *Personality politics?: The role of leader evaluations in democratic elections*. OUP Oxford.

London, S. (1995). Teledemocracy vs. deliberative democracy: A comparative look at two models of public talk. *Journal of Interpersonal Computing and Technology*, 3(2), 33-55.

López-Sánchez, M., Serramia, M., Rodríguez-Aguilar, J.A., Morales, J., Wooldridge, M. (2017). Automating decision making to help establish norm-based regulations. Available on-line at arxiv <https://arxiv.org/pdf/1703.09087.pdf>

Lorente Fontaneda, J., & Sánchez-Vitores, I. (2018) Disaffection at the Ballot Box: The 2015 General Election in Spain. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 161: 41-62.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 1—local government perspectives. *Public administration*, 79(1), 205-222.

Lupien, P. (2018). Participatory democracy and ethnic minorities: opening inclusive new spaces or reproducing inequalities?. *Democratization*, 1-19.

MacDonnell, D., & Valbruzzi, M. (2014) Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments, *European Journal of Political Research*, 53 (4): 654-671.

Macpherson, C. B. (1978). *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press

Makhorin, A. (2000). Department for Applied Informatics, Moscow Aviation Institute, Moscow, Russia. Source code available at: <https://www.gnu.org/software/glpk/>

Mansbridge, J. (1973) Time, emotion, and inequality: Three problems of participatory

- groups. *The Journal of Applied Behavioral Science* 9 (2-3):351-68.
- Mansbridge, J. (2010). Deliberative polling as the gold standard. *The Good Society*, 19(1), 55-62.
- Manzini, E., & Coad, R. (2015). *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation*. MIT Press.
- Manzini, E., & Rizzo, F. (2011). Small projects/large changes: Participatory design as an open participated process. *Codesign*, 7(3-4), 199-215.
- Marien, S., & Kern, A. (2018). The Winner Takes It All: Revisiting the Effect of Direct Democracy on Citizens' Political Support. *Political Behavior*, 40(4), 857-882.
- Martínez-Rosón, M. D. M. (2016) I Prefer the Corrupt One: A Profile of Citizens who Choose Dishonest but Competent Politicians. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153, 77-92.
- Mattelart, A., and Multigner, G. (2007). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- Mazé, R. (2014). Our common future? political questions for designing social innovation. *Proceedings of the Design Research Society Conference*.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2015). De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*, (1), 135-152.
- Mazeaud, A., Vilas, S.A., and Berthomé. G. (2012). «Penser les effets de Since 2003, there have been four changes in the Government and three different Mayors and Cabinets. Since 2003, there have been four changes in the Government and three different Mayors and Cabinets. *Participations*, 1 : 6-29.
- Mccaffery, J. (1974). Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 412(1), 204-205.
- McDonnell, D., & Valbruzzi, M. (2014) Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research* 53(4): 654–671.
- Michels, A. (2009). Ideological positions and the referendum in the Netherlands.

In *Referendums and representative democracy*(pp. 74-92). Routledge.

- Montambeault, F. (2011). Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: What type of participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), 91–124.
- Montambeault, F., & Goirand, C. (2016). Between collective action and individual appropriation: The informal dimensions of participatory budgeting in Recife, Brazil. *Politics & Society*, 44(1), 143-171.
- Mosca, L., & Quaranta, M. (2017). Voting for Movement Parties in Southern Europe: The Role of Protest and Digital Information. *South European Society and Politics*, 22(4), 427-446.
- Moss, J., Clarke, N., Jennings, W., and Stoker, G. (2016). Golden age, apathy or stealth? Democratic engagement in Britain, 1945–1950. *Contemporary British History*, 30(4), 441-462.
- Mutz, D. C. (2006). *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*. Cambridge University Press.
- Nabatchi, T., & Amsler, L. B. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), 63S-88S.
- Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G. M., and Leighninger, M. (Eds.). (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. New York, NY: Oxford University Press.
- Narayanan, P. (2003). Empowerment through participation: How effective is this approach?. *Economic and Political Weekly*, 2484-2486.
- Navarro, C. J. (1999) El sesgo participativo: Innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995). *Colección Politeya. Estudios De Política y Sociedad*, 13.
- Navarro, C. J. (2012) Procesos y confianza política: ¿quiénes deben ser virtuosos? In *Democracia sigilosa en España*, 83-98.
- Neblo, M. A., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., and Sokhey, A. E. (2010) Who wants to deliberate—and why?. *American Political Science Review*, 104(3),

566-583.

Norris, P. (2011) *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.

Olson, M. (1965). *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, *Harvard economic studies*.

Orriols, LI, & Cordero, G. (2016) The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election. *South European Society and Politics*, 21:4, 469-492.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World development*, 24(6), 1073-1087.

Pape, T. (2017). The aesthetics of stealth: towards an activist philosophy of becoming-imperceptible in contemporary media. *Feminist Media Studies*, 17(4), 630-645.

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

Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford University Press on Demand.

Parkinson, J., & Mansbridge, J. (Eds.). (2012). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.

Pastorella, G. (2016). Technocratic governments in Europe: getting the critique right. *Political Studies*, 64(4), 948-965.

Patel, S., Sliuzas, R., and Georgiadou, Y. (2016). Participatory local governance in Asian cities: Invited, closed or claimed spaces for urban poor?. *Environment and urbanization Asia*, 7(1), 1-21.

Pateman, C. (2012) APSA presidential address: Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics* 10 (1):7-19.

Pharr, S.J., & R.D. Putnam. (2000) *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* Princeton University Press.

Pincock, H. (2012) Does deliberation make better citizens. In *Democracy in Motion:*

Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement, 135-62.

- Pogrebinschi, T., & M. Ryan (2017) Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research*.
- Polletta, F. (2013). Participatory democracy in the new millennium. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 42(1), 40–50.
- Polletta, F. (2016) Participatory enthusiasms: A recent history of citizen engagement initiatives. *Journal of Civil Society* 12 (3):231-46.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga... Morals on a Foundation (Oakland Project)*. University of California Press.
- Quattrone, G.A., & A. Tversky (1988) Contrasting rational and psychological analyses of political choice. *The American Political Science Review* 82 (3):719-36.
- Rapeli, L. (2016). Public support for expert decision-making: evidence from Finland. *Politics*, 36(2), 142-152.
- Rico, G. (2009). *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España* (No. 270). CIS.
- Riera, P., Barberá, P., Gómez, R., Mayoral, J. A. and Montero, J. R. (2013) The electoral consequences of corruption scandals in Spain. *Crime, law and social change*, 60(5), 515-534.
- Riera, P., & Franklin, M. (2016) Types of liberal democracy and generational shifts: How citizens' views of democracy differ across generational cohorts. In: Ferrín M and Kriesi H (eds) *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp.111–129.
- Rodón, T., & Hierro, M. J. (2016) Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections. *South European Society and Politics*, 21:3, 339-357, DOI: 10.1080/13608746.2016.1151127
- Rodriguez-Aguilar, J.A., Serramia, M., Lopez-Sanchez, M. (2016) Aggregation Operators to Support Collective Reasoning. *Modeling Decisions for Artificial*

Intelligence. Lecture Notes in the (Springer-Verlag) LNAI vol. 9880, pp.1-12.

- Rodríguez-Teruel, J., Barrio, A., and Barberà, O. (2016) Fast and furious: Podemos' quest for power in multi-level Spain. *South European Society and Politics*, 21(4), 561-585.
- Rodríguez-Teruel, J., & Jerez, M (2018) The selection and deselection of technocratic ministers in democratic Spain, in Costa, A, Cotta, M, Tavares, P. (eds): *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*, Palgrave
- Ross L., Greene, D., and House, P. (1977) The 'false consensus effect': An egocentric bias in social perception and attribution processes. *Journal of Experimental Social Psychology* 13(3): 279–301.
- Russon-Gilman, H. (2016) *Democracy reinvented: Participatory budgeting and civic innovation in America*. Brookings Institution Press.
- Schiller, T. (Ed.). (2011). *Local direct democracy in Europe*. Springer Science & Business Media.
- Schultz, A. (2015) The ideological foundation of citizens preferences for political decision-making processes. Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Warsaw, 29 March–2 April.
- Schulz, A., Müller, P. Schemer, C. Wirz, D. S. Wettstein, M. and Wirth, W. (2017) Measuring populist attitudes on three dimensions. *International Journal of Public Opinion Research*, 30 (2): 316-326.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008) Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61(2):294-308.
- Secchi, M., & Spada, P. (2017). Democracy is a serious game. *General Conference at European Consortium for Political Research. 6-9 Septembre Oslo*.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13(1), 25–35.
- Seravalli, A. (2011). Democratizing production: challenges in co-designing enabling platforms for social innovation. *The Tao of Sustainability, International*

Conference on Sustainable Design Strategies in a Globalization Context, 27-29 October 2011, (november), 494–500.

Serramia, M. (2016). Information fusion for norm consensus in virtual communities. Final research project available at http://www.maia.ub.es/~maite/serramia_tfg.pdf

Serramia, M., Lopez-Sanchez, M., and Rodriguez-Aguilar, J.A. (2016). Aggregation Operators to Compute Norm Support in Virtual Communities. *10th Workshop on Advances in Preference Handling (MPREF 2016) in IJCAI 2016 (25th International Joint Conference on Artificial Intelligence), July 9th, 2016, New York (USA)*

Shapiro, R. (2003). Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work by John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. *Political Science Quarterly, 118*(3), 497-499.

Sintomer, Y., Herzberg, C., and Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research, 32*(1), 164-178.

Sintomer, Y., & Del Pino, E. (2014). The national and regional contexts of participatory experiences. In: *Participatory Processes in Southern Europe: Causes, Processes and Consequences. Rowman and Littlefield.*

Smtih, A. (2018) Public Attitudes Toward Computer Algorithms. Pew Research Centre. <http://www.pewinternet.org/2018/11/16/public-attitudes-toward-computer-algorithms/>

Smith, G. (2009) *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, D.A., Tolbert, C.J. and Keller, A.M. (2010) Electoral and structural losers and support for a national referendum in the US, *Electoral Studies, 29* (3), 509-520.

Smith, G., & Wales, C. (2018). Citizens' juries and deliberative democracy. In *Democracy as public deliberation* (pp. 157-177). Routledge.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). Basics of qualitative research. 1998. *Thousand Oaks*.

Socientize Consortium. (2013). Green paper on citizen science. Citizen Science for Europe. Towards a better society of empowered citizens and enhanced

research. Brussels.

Špundak, M. (2014). Mixed agile/traditional project management methodology—reality or illusion?. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 119, 939-948.

Stewart, J., Kendall, E., & Coote, A. (Eds.). (1994). *Citizens' juries*. Institute for Public Policy Research.

Stoker, G. & Hay, C. (2012) Comparing folk theories of democratic politics: Stealth and sunshine. *Paper presented at political studies association conference, Belfast, 3–5 April*.

Stoker, G., & Hay, C. (2017). Understanding and Challenging Populist Negativity towards Politics: The Perspectives of British Citizens. *Political Studies*, 65(1), 4–23.

Talpin, J. (2012) *Schools of democracy: How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions* ECPR Press.

Torcal, M., & J.R. Montero (2006) *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions and politics* Routledge.

Torra, V., & Narukawa, Y. (2007). *Modeling decisions: Information fusion and aggregation operators*. Springer Science and Business Media.

Tronconi, F. (2018). The Italian Five Star Movement during the crisis: towards normalisation?. *South European Society and Politics*, 23(1), 163-180.

Trumpy, A. J. (2008). Subject to negotiation: The mechanisms behind co-optation and corporate reform. *Social Problems*, 55(4), 480-500.

Van Stekelenburg, J., & B. Klandermans (2013) The social psychology of protest. *Current Sociology* 61(5-6):886-905.

Van Tatenhove, J., Edelenbos, J., and Klok, P. J. (2010). Power and interactive policy-making: a comparative study of power and influence in 8 interactive projects in The Netherlands. *Public Administration*, 88(3), 609-626.

VanderMolen, K. (2017) Stealth Democracy Revisited: Reconsidering Preferences for Less Visible Government. *Political Research Quarterly*, 70(3), 687-698.

- Verba, S., & Almond, G. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown; 1980.
- Verba, S., K.L. Schlozman, and H.E. Brady (1995) *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Vol.4. Cambridge Univ. Press.
- Verge, T. (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.
- Verhulst, S. G. (2018). Where and when AI and CI meet: exploring the intersection of artificial and collective intelligence towards the goal of innovating how we govern. *AI & SOCIETY*, 33(2), 293-297.
- Vidal, G. (2018) Challenging business as usual? The rise of new parties in Spain in times of crisis. *West European Politics*, 41(2), 261-286.
- Villasante, T. (2009). Manual Metodologías participativas. *Red Cimas, Madrid, España*.
- Walker, E. T., McQuarrie, M., and Lee, C. W. (2015). Rising participation and declining democracy. In *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation*.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73–99.
- Wampler, B. (2007). Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 41(4), 57–78.
- Wampler, B. (2012). Participation, representation, and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, 44(4), 666-682.
- Wampler, B., & Touchton, M. (2015). Contracting, Contesting, and Co-Optation: Civil Society Organizations' Strategies under New Institutional Arrangements in Brazil.
- Wang, X., & Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public*

Administration Review, 67(2), 265-278.

Webb, P. (2012) British participation survey, 2011. Available at: <https://discover.ukdataservice.ac.uk/catalogue?sn=7163>

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

Wodak, R. (2015). *The politics of fear: What right-wing populist discourses mean*. Sage.

Wojcieszak, M. (2014). Preferences for political decision-making processes and issue publics. *Public Opinion Quarterly*, 78(4), 917-939.

Young, I. M. (1999). Justice, inclusion, and deliberative democracy. In Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford University Press

Appendix

APPENDIX 1. Variables description (Chapter 1).

DEPENDENT VARIABLES:

A) PARTICIPATORY DEMOCRACY:

A1. Support to referendum is phrased in the ESS as: 'Now some questions about democracy. Later on I will ask you about how democracy is working in [country]. First, however, I want you to think instead about how important you think different things are for democracy in general. There are no right or wrong answers so please just tell me what you think. Using this card (0, not at all important for democracy in general; 10, extremely important for democracy in general):

How important do you think it is for democracy in general that citizens have the final say on the most important political issues by voting on them directly in referendums?

A2. Support to dynamic responsiveness is measured in the ESS in two steps:

First, as a categorical variable: (1) 'government should change its planned policies in response to what most people think', (2) 'government should sticks to its planned policies regardless of what most people think' and (5) 'it depends on the circumstances'. Respondents who chose (1) or (2) were asked in the following items about the level of importance of their respective responses: "And, using the same 0-10 scale, how important do you think it is for democracy in general that:

'the government changes its planned policies in response to what most people think?'

*'the government sticks to its planned policies regardless of what most people think?'*¹¹⁹

B) STEALTH DEMOCRACY:

B1. Support to expert and market democracy is phrased as:

'Our government would run better if decisions were left up to successful business people'

'Our government would run better if decisions were left up to non-elected, independent experts rather than politicians or the people'

Finland [P13_3 and P14_4]: Strongly agree / agree / disagree / strongly disagree // Can't say

Spain [P15_3]: Strongly agree / agree / disagree / strongly disagree // do not know / do not answer

Netherlands [fk11a007 and fk11a013]: Agree entirely / agree / neither disagree nor agree / disagree / disagree entirely // do not know

United Kingdom [sus11 and sus12]: much better / a little better / would make no difference / a little worse / much worse // do not know / do not answer.

¹¹⁹ To measure support to responsive government in a single variable, we transformed it into a 0-10 scale, in which 0 means that maintaining the planned policies regardless of public opinion is extremely important for democracy; and value 10 means that changing planned policies in response to what most people think is extremely important for democracy. Value 5 includes those who consider that sticking to or changing planned policies is not important at all, as well as, the option 'it depends on the circumstances' in the initial categorical variable. Riera and Franklin (2016) have used the same variable to measure support to dynamic representation.

INDEPENDENT VARIABLES:

All independent variables are coded on a scale from 0 to 1.

A) PERFORMANCE ASSESSMENT OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY:

A1.Satisfaction with democracy:

ESS [*stfdem*]: 0 = extremely dissatisfied; 1= extremely satisfied ($\Delta^{120} = 0.10$)

National surveys

Spain [*P28*]: 0 = completely unsatisfied; 1= completely satisfied ($\Delta = 0.10$)

Finland [*q19*]: 0 = not at all satisfied; 0.33 = not very satisfied; 0.66 = fairly satisfied; 1= very satisfied ($\Delta = 0.33$)

UK [*peq3*]: 0 = not at all; 0.33 = not very satisfied; 0.66 = fairly satisfied; 1= very satisfied ($\Delta = 0.33$)

Netherlands [*cv12e044*]: 0 = Very dissatisfied; 1= Very satisfied ($\Delta = 0.10$)

A2.Political trust:

ESS [$(trstplt^{121} + trstprt)/2$]: 0 = no trust at all; 1 = complete trust ($\Delta = 0.05$)

National surveys

Spain [*P27.1*¹²²]: 0 = no trust at all; 1 = complete trust ($\Delta = 0.10$)

Finland: Not available

UK [*sus2d*¹²³]: 0 = strongly disagree; 0.25 = tend to disagree; 0.50 = neither agree nor disagree; 0.75 = tend to agree; 1 = strongly agree ($\Delta = 0.25$)

Netherlands [$(cv12e017^{124} + cv12e018)/2$]: 0 = Very dissatisfied; 1= Very satisfied ($\Delta = 0.05$)

A3.Party Identification:

ESS [*clsprty*]: 0 = No; 1=Yes (think yourself closer to any particular party)

National surveys

Spain [*P44*]: 0 = No; 1=Yes (feel yourself closer to any particular party)

Finland [*q20*]: 0 = No; 1=Yes (think yourself closer to any particular party)

UK [*pa3q1*]: 0 = No; 1=Yes (call yourself party supporter)

Netherlands [*cv12e199*]: 0= No; 1=Yes (feel yourself adherent to any particular party)

B) COGNITIVE MOBILIZATION:

B1.Political Interest:

ESS [*polintr*]: 0 = not at all; 0.33 = hardly interested; 0.66 = quite interested; 1 = very interested ($\Delta = 0.33$)

National surveys

Spain [*P2*]: 0 = not at all; 0.25 = little; 0.50 = some; 0.75 = enough; 1 = a lot ($\Delta = 0.25$)

Finland [*K1*]: 0 = not at all; 0.33 = not very interested; 0.66 = quite interested; 1 = very interested ($\Delta = 0.33$)

UK [*peg6*]: 0 = not at all; 0.33 = not very interested; 0.66 = quite interested; 1 = very interested ($\Delta = 0.33$)

Netherlands [*cv12e012*]: 0 = not interested; 0.50 = fairly interested; 1 = very interested ($\Delta = 0.50$)

B2.Education:

ESS [*eisced*]: 0 = less than lower secondary; 0.17 = lower secondary; 0.33 = lower tier upper secondary; 0.50 = upper tier upper secondary; 0.67 = advanced vocational, sub-degree; 0.83 = lower tertiary

¹²⁰ Relative increase per point

¹²¹ Trust in politicians + political parties

¹²² Political parties

¹²³ "In general, I tend to trust politicians"

¹²⁴ Confidence in politicians + political parties

education, BA level; 1 = higher tertiary education and MA level or higher ($\Delta = 0.17$)

National surveys

Spain [*P56a*]: 0 = Less than five years of schooling; 0.25 = primary education; 0.50 = secondary education and intermediate professional education; 0.75 = bachelor and higher professional education; 1 = university ($\Delta = 0.25$)

Finland [*d3_1*; *d3_2*]: 0 = lower than upper secondary and non vocational education; 0.33 = Upper secondary and college level; 0.66 = some university level studies and polytechnic degree; 1 = university degree.

UK [*educationlevelband*]: 0 = no qualifications; 0.50 = sub graduate qualifications; 1 = graduate and professionals ($\Delta = 0.50$)

Netherlands [*oplcac*]: 0 = primary school; 0.20 = intermediate secondary education, US: junior high school; 0.40 = higher secondary education/preparatory university education, US: senior high school; 0.60 = intermediate vocational education, US: junior college; 0.80 = higher vocational education, US: college; 1 = university ($\Delta = 0.20$)

C. IDEOLOGY

C1. Ideology¹²⁵:

ESS [*lrscale*]: 0=Left; 1=Right. ($\Delta = 0.10$)

National surveys

Spain [*P38*]: 0=Left; 1=Right. ($\Delta = 0.10$)

Finland [*q13*]: 0=Left; 1=Right. ($\Delta = 0.10$)

United Kingdom [*lrq1*]: 0 = very left-wing; 1= very right-wing ($\Delta = 0.17$)

Netherlands [*cv12e101*]: 0=Left; 1=Right. ($\Delta = 0.10$)

D) CONTROL VARIABLES:

D1. Gender: 1 = man, 0 = woman.

D2. Age: age in years divided by 100.

D3. Financial Situation Country:

ESS [*stfec0*]: 0 = extremely dissatisfied; 1= extremely satisfied ($\Delta = 0.10$)

National surveys

Spain [*P45*]: 0 = worse; 0.50 = the same; 1= better ($\Delta = 0.50$)

Finland [*P13.1*]: 0 = worse; 0.50 = the same; 1 = better ($\Delta = 0.50$)

UK [*fiq2*]: 0 = get a lot worse; 0.25 = get a little worse; 0.50 = stay the same; 0.75 = get a little better; 1 = get a lot better ($\Delta = 0.25$)

Netherlands: Not available

¹²⁵ "Don't answer", "Don't know" and "Refusal" were coded as .5 in a 0 – 1 scale.

APPENDIX 2. Multinomial Logistic Regression (Participatory Democracy) (Chapter 1).

	Non supporters of Participatory Democracy	Supporters of responsiveness	Supporters of Participatory Democracy
Spain			
Ideology	2,105**	-,497	-1,404***
Satisfaction democracy	-,708	-,099	-,887**
Political trust	1,743*	,876 ⁽¹⁾	,079
Political interest	,563	1,083***	-,067
Age	-,562	-1,675***	-1,008**
Education	-,469	-,414	-,211
Satisfaction economy	1,925*	-,546	-1,220***
Gender (dummy)	-,031	,293 ⁽¹⁾	,060
Party Identification (dummy)	,185	,203	,077
Finland			
Ideology	,495	-,669 ⁽¹⁾	-,961**
Satisfaction democracy	,246	,019	-,087
Political trust	-,477	-,162	-,771 ⁽¹⁾
Political interest	-,679 ⁽¹⁾	,292	-,387
Age	1,606**	,236	-1,013**
Education	2,063***	1,399***	,395 ⁽¹⁾
Satisfaction economy	,293	,100	-,455
Gender (dummy)	-,701***	,251 ⁽¹⁾	,372**
Party Identification (dummy)	,166	,101	,196
United Kingdom			
Ideology	-,734	-,616	-,283
Satisfaction democracy	-1,484**	-,435	-,413
Political trust	,706	,245	-,340
Political interest	,659 ⁽¹⁾	,648**	,190
Age	1,236*	-,721 ⁽¹⁾	-,376
Education	,494	,130	,372 ⁽¹⁾
Satisfaction economy	1,427**	,406	-,338
Gender (dummy)	,255	,034	,157
Party Identification (dummy)	,144	-,007	-,135
Netherlands			
Ideology	-,180	-,704 ⁽¹⁾	-,892*
Satisfaction democracy	-,936	-,040	,537
Political trust	1,108	1,560**	-1,474*
Political interest	,109	1,049**	-,614
Age	1,215*	,848 ⁽¹⁾	,082
Education	1,732***	,987***	,236
Satisfaction economy	1,330*	-,398	-,088
Gender (dummy)	-,394 ⁽¹⁾	,015	-,066
Party Identification (dummy)	,065	-,198	-,003

APPENDIX 3. Multinomial Logistic Regression (Stealth Democracy) (Chapter 1).

	Neither Business nor Experts	CS Experts	CS Business and Experts
Spain			
Ideology	-2,29***	-1,42**	0,14
Satisfaction democracy	0,11	0,42	0,32
Political trust	-0,51	-0,48	-0,62
Political interest	0,17	0,01	-0,02
Age	0,57	0,40	0,35
Education	1,63***	0,94**	0,03
Satisfaction economy	1,12**	0,89*	0,19
Gender (dummy)	0,16	0,05	0,05
Party Identification (dummy)	0,24	0,41*	0,24
Finland			
Ideology	-4,14***	-4,32***	-0,96
Satisfaction democracy	-0,18	-0,17	-1,20
Political trust	-1,02	-2,87*	-3,08*
Political interest	0,63	-0,06	-0,73
Age	-0,14	0,60	-0,63
Education	0,90	1,43*	0,05
Satisfaction economy	-0,30	-0,60	-0,40
Gender (dummy)	0,39	0,75 ⁽¹⁾	0,43
Party Identification (dummy)	0,25	0,55	0,51
United Kingdom			
Ideology	-3,11***	-2,83***	-1,11*
Satisfaction democracy	-0,98*	-1,46*	-1,20*
Political trust	0,60	0,44	0,14
Political interest	1,77***	0,99 ⁽¹⁾	-0,18
Age	0,51	-2,96***	0,59
Education	0,65 ⁽¹⁾	0,29	-0,06
Satisfaction economy	0,51	0,03	1,21*
Gender (dummy)	-0,07	-0,10	0,09
Party Identification (dummy)	-0,03	0,17	0,14
Netherlands			
Ideology	-3,02***	-1,94***	0,70 ⁽¹⁾
Satisfaction democracy	1,23*	-0,28	-0,21
Political trust	1,48**	-0,99*	-1,22*
Political interest	0,71**	0,09	0,18
Age	-0,73 ⁽¹⁾	-1,72***	0,91*
Education	0,93***	0,74**	0,34
Gender (dummy)	-0,28*	-0,33*	-0,51***
Party Identification (dummy)	-0,42**	-0,19	0,17

APPENDIX 4. Multinomial Logislitc Regression. Support for dynamic responsiveness (reference category: Referendum).

	Ideología	Satisfacción democracia	Confianza política	Interés política	Edad	Educación	Satisfacción economía	Género	Identificación partido
Switzerland	-1,320***	-2,059***	1,231*	0,828*	-1,444***	-0,627*			
Germany		1,182***	1,020***	0,502*	-1,225***	0,493*		0,264*	
Ireland	-1,086**	-0,731*	-0,976*	0,716***		-0,662**			
Belgium				0,504(.)	-1,093**			0,304*	0,429**
Denmark	0,999**			0,872*	-2,495***				
Netherlands	-,704(.)		1,560**	1,049***		0,987			
Spain			0,876(.)	1,083***	-1,675***			0,293(.)	
France		-0,758*		0,930***				,287(.)	
Italy	,816(.)	1,270*	-1,549**						
Norway	0,969**	-1,827***		,617(.)				-,317(.)	
Finland	-,669(.)					1,399***		,251(.)	
United Kingdom				0,648**	-,721(.)				
Iceland					-1,849**				
Portugal		-,641*							-,328*
Sweden	-,877**								

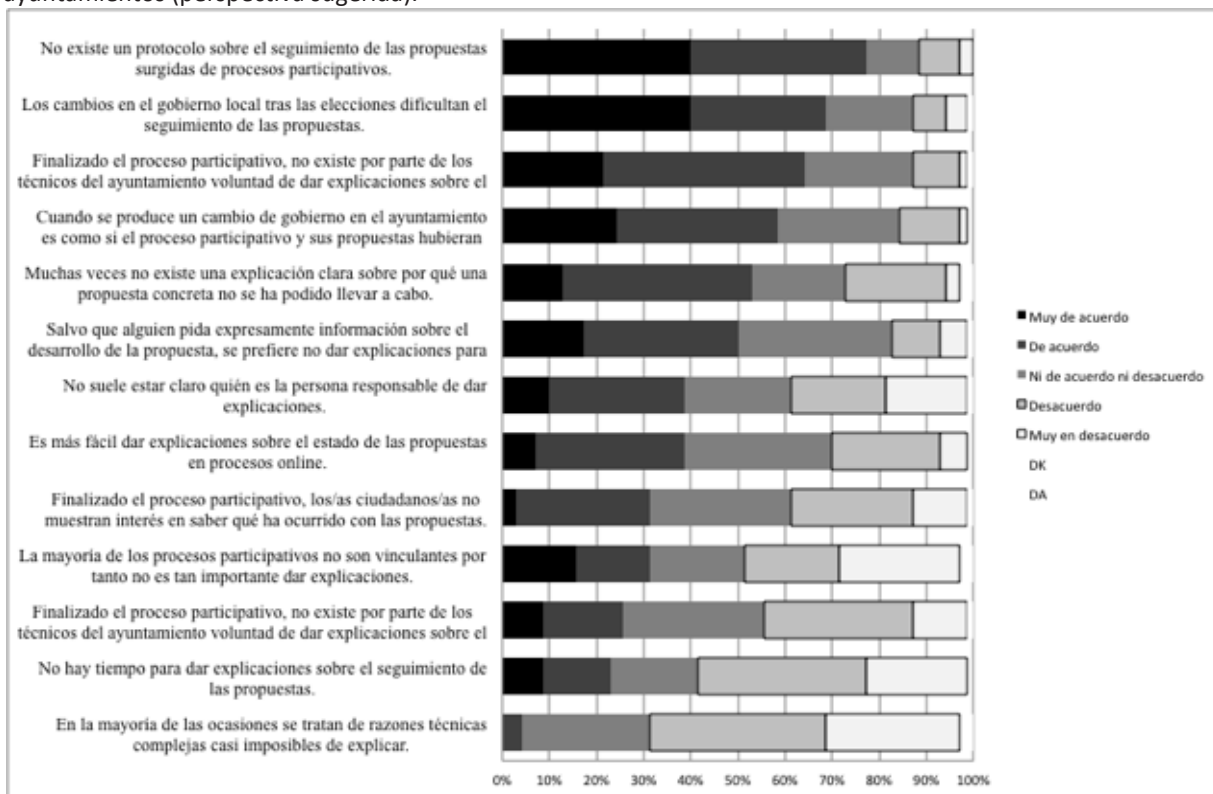
***p<.001, **p<.01, *p<.05, (.) p<.1

APPENDIX 5. Variables description (Chapter 2).

Variables	2011 (Spain)	2015 (Andalusia)	N	Mean (SD)
<i>Dependent variables (minimum value = 0; maximum value = 10)</i>				
Process preferences	<i>We would like you to evaluate different ways of making decisions. Using a scale from 0 to 10, where 0 means that 'it is the worst way to make decisions' and 10 that 'it is the best way to make decisions'. How would you evaluate each of these procedures?</i>	<i>We would like you to value different ways of making decisions. Using a scale from 0 to 10 where 0 means that nothing helps and 10 means that it is the best way to make decisions. How would you rate these procedures?</i>		
Participatory	Organize referendums frequently	Organize referendums frequently	2157/1060	6,20/5,95 (2,62/3,27)
Representative	Let politicians make the decisions	Let the rulers make the decisions	2256/1052	4,89/4,25 (2,57/3,14)
Technocratic	Let experts on each issue make the decisions	Let experts make important political decisions	2294/1058	7,07/6,56 (2,25/2,93)
<i>Independent variables (minimum value = 0; maximum value = 10)</i>				
Capacity	<i>Now we would like to know your opinion on different characteristics of Spanish citizens and politicians.</i>	<i>We would like to know your opinion about different characteristics of three groups: Spanish citizens, politicians and experts.</i>		
Politicians	First, where would you place Spanish politicians on a scale of 0 to 10, where 0 means that 'they are not at all informed' and 10 that 'they are completely informed'?	First of all, in what position would you place politicians on a scale where 0 means they are not capable and 10 are fully capable?	2265/1077	,62/,43 (,27/2,79)
Citizens	And where would you place citizens?	And in what position would you place the citizens?	2279/1078	,45/,67 (,23/,23)
Experts		And in what position would you place the experts?	-/1075	-,71(-/,22)
Selfishness	<i>And on a scale of 0 to 10 in which 0 means that 'they are not at all selfish' and 10 that 'they are completely selfish',</i>	<i>And on a scale where 0 means that they are not selfish and 10 means that they are completely selfish,</i>		
Politicians	Where would you place politicians?	In what position would they place politicians?	2324/1075	,83/,84 (,18/,23)
Citizens	And where would you place citizens?	And in what position would they place the citizens?	2276/1076	,57/,53 (,23/,29)
Experts	-	And in what position would you place the experts?	-/1067	-,59 (-/,25)
Party choice				
PP	1: Voted PP in 2008 / 2015 national / regional elections; 0: Other		2454/1081	20 / 15 (%)
PSOE	1: Voted PSOE in 2008 / 2015 national / regional elections; 0: Other		2454/1081	30 / 25 (%)
IU/Podemos	1: Voted IU/Podemos in 2008 / 2015 national / regional elections; 0: Other		2454/1081	4 / 15 (%)
Ciudadanos	1: Voted Ciudadanos in the 2015 regional elections; 0: Other		2454/1081	- / 8 (%)
Controls				
Political trust	Average of trust in political parties, government, judicial system, and system as a whole. 0: No trust at all; 10: Total trust		2309/1065	,32/,36 (,21 / ,24)
Social trust	0: You never are prudent enough; 10: Most people can be trusted		2442/1066	,46/,55 (,24 / ,27)

Education	0: No education; 0'33: Primary; 0'66: Secondary; 1: Higher education	2452/1081	,61/,53 (,27 / ,28)
Employment	1: Unemployed; 0: Rest	2454/1081	19 / 26 (%)
Left	1: Values 0-3 in a 0 (far left)-10 (far right) scale; 0: Rest	2454/1081	26 / 22 (%)
Right	1: Values 7-10 in a 0 (far left)-10 (far right) scale; 0: Rest	2454/1081	11 / 14 (%)
Age	Age in the last birthday	2454/1081	,48 / ,46 (,18 / ,17)
Sex	0: Man; 1: Woman	2454/1081	51 / 51 (%)

APPENDIX 6.. Nivel de acuerdo sobre las causas de falta de explicaciones entre los técnicos de ayuntamientos (perspectiva sugerida).



APPENDIX 7. Profiles of interviewees, case studies (Chapters 4 and 5).

	Code	Interviews	Frustration references	
Madrid	Participatory Budgeting	1	Two members of a social movement, currently in a local party	Yes
		2	Member of new left party with representation	Yes
		3	Representative of a youth leisure association and PB delegate	Yes
		4	Representative of local development association and PB delegate	Yes
		5	Participation councilor and member of the government (<i>Socialist Party</i>)	Yes
		6	Ordinary citizen and former member of the Socialist Party	Yes
		7	Member of women association and PB delegate	Yes
		8	PB coordinator and municipal employee	No
	Advisor Council	9	Representative of a neighborhood association	Yes
		10	Representative of an environmental association	Yes
		11	Two representatives of a neighborhood association	Yes
		12	Member of opposition party (<i>Popular Party</i>)	Yes
		13	Councilor and member of the main opposition party (<i>Socialist Party</i>)	Yes
		14	Director of the local Health care Centre	Yes
		15	Two members of a women association	No
		16	Participation Councilor and member of the government (<i>United Left</i>)	No
		17	Municipal employee in <i>Participation Department</i>	No
Andalusia	Participatory Budgeting	18	Representative of a neighborhood association	Yes
		19	PB facilitator	Yes
		20	Representative of a neighborhood association	Yes
		21	Municipal employee in <i>Participation Department</i>	Yes
		22	Social worker employed in a NGO	Yes
		23	Representative of a neighborhood association	Yes
		24	Councilor and member of the main opposition party (<i>Popular Party</i>)	Yes
		25	Representative of a neighborhood association	Yes
	Advisory Council	26	Representative of an Alzheimer Patients' Association and President of the AC	Yes
		27	Representative of a NGO dedicated to assist minors under guardianship	No
		28	Representative of a HIV Association	No
		29	Municipal employee in participation department	No
		30	Director of the Participation Area	No
		31	Participation councilor and member of the government party (<i>Popular Party</i>)	No
		32	Former particip.councilor and member of the opposition party during fieldwork (<i>Socialist Party</i>)	No

Catalonia	Participatory Budgeting	33	Representative of a skaters' association	Yes
		34	Representative of a neighborhood association	Yes
		35	Representative of a neighborhood association	Yes
		36	Head of the <i>Participation Department</i>	Yes
		37	Councilor and Deputy Mayor (<i>Coalition Socialist and United Left of Catalonia</i>)	Yes
		38	Opposition Councilor (<i>Nationalist Right Wing Party</i>)	Yes
		39	Representative of a neighborhood association	No
		40	Representative of the Social Rights Observatory	Yes
		41	Temporal PB coordinator	Yes
	Advisory Council	42	Representative of a women association	Yes
		43	Representative of a neighborhood association	Yes
		44	Opposition party (<i>Citizens, New Right Wing Party</i>)	Yes
		45	Head of the <i>Participation Department</i>	Yes
		46	Councilor of Social Services (<i>Socialist Party</i>)	No
		47	Municipal employee in the area of local trade	No
		48	Former councilor and ex-president of the Council (<i>Socialist Party</i>)	No
		49	Councilor of Equality (<i>United Left</i>)	Yes
		50	Representative of a craftsmen association	No