



Foto: Martine et Stéphane - Fotolia.com

Intercanvi

Enrique Pastor Seller

Participació ciutadana i serveis socials municipals

Resum

Els Serveis Socials municipals ha de prioritzar/recuperar el protagonisme ciutadà en les decisions socials municipals mitjançant la innovació en l'articulació i coordinació de mecanismes que permetin una més gran participació dels ciutadans i de les entitats socials. L'article realitza una anàlisi de les contribucions i oportunitats de la participació ciutadana per aprofundir en la democratització de les polítiques públiques en l'àmbit municipal. Una avaluació sistemàtica i reflexiva dels contextos, objectius, dimensions, oportunitats i mecanismes orientats a incorporar la participació ciutadana en la gestió de serveis socials. Es presenten, a més, resultats i conclusions d'una recent investigació empírica sobre la participació en l'àmbit de les polítiques socials municipals, tot comparant realitats i tendències en estudis i experiències d'àmbit nacional i internacional.

Paraules clau

Consells Locals, Participació ciutadana, Política Social, Serveis Socials Municipals

Participación ciudadana y servicios sociales municipales

Los Servicios Sociales municipales deben primar/recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones sociales municipales mediante la innovación en la articulación y coordinación de mecanismos que permitan una mayor participación de los ciudadanos y de las entidades sociales. El artículo realiza un análisis de las contribuciones y oportunidades de la participación ciudadana para profundizar en la democratización de las políticas públicas en el ámbito municipal. Una evaluación sistemática y reflexiva de los contextos, objetivos, dimensiones, oportunidades y mecanismos orientados a incorporar la participación ciudadana en la gestión de servicios sociales. Se presentan, además, resultados y conclusiones de una reciente investigación empírica sobre la participación en el ámbito de las políticas sociales municipales, comparando realidades y tendencias en estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional.

Palabras clave

Consejos Locales, Participación ciudadana, Política Social, Servicios Sociales Municipales

Public participation and municipal social services

The municipal social services must give precedence to or regain the main role of citizens in taking social decisions at a municipal level, by providing innovative mechanisms to express and coordinate, thus allowing for greater participation from citizens and social entities. The article analyses the contributions and opportunities for civic participation, and goes deeper into the democratisation of public policies in the municipal sphere. A systematic and reflexive assessment of the contexts, objectives, dimensions, opportunities and mechanisms aimed at incorporating civic participation into social services management. In addition, results and conclusions are presented from recent empirical research into participation in municipal social policies, comparing the reality and trends in studies and experiences, both nationally and internationally.

Key words

Local councils, Civic participation, Social policy, Municipal social services

Autor: Enrique Pastor Seller

Article: Participació ciutadana i serveis socials municipals

Referència: Educació Social, núm. 44, p112 - p125.

Adreça professional: Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Murcia - epastor@um.es

Participació ciutadana i serveis socials municipals

Enrique Pastor

Contextualització i ruta metodològica

L'article presenta una anàlisi sistemàtica dels contextos, dimensions i mecanismes de participació ciutadana en els serveis socials municipals. Per a la seva adequada il·lustració i contrast s'al·ludeix a resultats, alternatives i conclusions d'una recent investigació empírica sobre la participació en l'àmbit de les polítiques socials municipals, tot comparant les seves troballes amb realitats i tendències observades en altres estudis i experiències d'àmbit nacional i internacional i, més concretament, les contribucions, limitacions i tendències més significatives dels Consells Territorials Locals en la seva capacitat per influir en els processos de democratització en la construcció de les polítiques socials en l'àmbit municipal. Centrar la investigació en la participació ciutadana, en l'àmbit dels Serveis Socials municipals i a través d'instruments participatius concrets i regulats, com són els Consells Locals permet delimitar un fenomen emergent i complex; adaptar-se a la literatura especialitzada a l'entorn de la democràcia associativa; disposar d'un marc institucionalitzat i una lògica normativa concreta i consolidada a la qual referir-se i establir anàlisis comparatives entre contextos, mecanismes i pràctiques.

L'estudi, els resultats del qual a continuació es presenten, ha permès disposar d'una avaluació de les formes d'organització de la participació ciutadana en els Serveis Socials de cada una de les Corporacions Locals de la Regió, elaborar tipologies i anàlisi comparativa de casos, així com avaluar l'impacte i contribució dels Consells en l'aprofundiment democràtic de les polítiques públiques locals en matèria de Serveis Socials, tot comparant i contrastant resultats. L'enfocament metodològic emprat s'ha basat en la utilització de tècniques, fonamentalment de caràcter qualitatiu, concretament: entrevistes focalitzades a l'univers de les unitats d'estudi, entrevistes en profunditat a informants clau; grups de discussió amb participants estratègics i anàlisi documental i de contingut intern i extern a les unitats d'investigació. Aquesta perspectiva ha permès recollir discursos, opinions, interpretacions, expectatives i propostes dels protagonistes en els processos de participació en matèria de Serveis Socials en l'àmbit local.

Substantivitat de la participació ciutadana en el disseny de les Polítiques Socials Públiques

La complexitat i interdependència dels fenòmens i fets socials, així com les situacions de dificultat que passen, especialment en l'actualitat, persones,

famílies, grups i comunitats requereix de compromisos, competències i interaccions dels diferents actors socials (públics i cívics), i la participació es converteix en un element consubstancial en aquest nou context pluralista i relacional. Però apostar per la participació suposa iniciar un camí difícil que li cal resoldre, de manera dinàmica, els problemes que afecten les capacitats i oportunitats de representació, governabilitat i legitimitat i adoptar decisions pel que fa a la forma i sentit de materialitzar el principi d'autonomia/autodeterminació i, per tant, de ciutadania (activa vs. subsidiària).

D'aquí que la participació s'hagi convertit en un afer d'interès preferent i transversal en l'agenda dels governs

La democràcia s'alimenta del capital de confiança de les persones en el futur i en la seva pròpia capacitat, real i percebuda, d'acció i influència per a la transformació sociopolítica. La crisi de confiança dels ciutadans que es constata en l'actualitat en els diferents estudis d'opinió pública, especialment davant la situació d'evident recessió econòmica i crisi social, augura mals temps per a la democràcia i la construcció negociada i integradora de les polítiques socials. Un procés d'aprofundiment democràtic, entès com ampliació, en termes quantitativus i qualitativus, tant dels actors (nombre i pluralitat representativa) que poden intervenir en els processos participatius, com de les qüestions i els nivells d'influència i producció de polítiques socials per part dels diferents actors implicats (polítics, tècnics i ciutadans). La participació aporta substancials beneficis a la dinàmica organitzativa i comunitària en proporcionar una progressiva adequació del funcionament de les institucions, trencar l'apatia i desconfiança ciutadana, oferir als representants eines per avaluar i millorar la gestió dels afers públics, permetre a la ciutadania reconquerir i recuperar l'espai públic, generar capital social, potenciar sentiments comunitaris; permetre que la "política se socialitzi" i reforçar les decisions a adoptar o, fins i tot, adoptades. D'aquí que la participació s'hagi convertit en un afer d'interès preferent i transversal en l'agenda dels governs i professionals que desitgin implementar una gestió política i/o tècnica eficaç orientada a millorar el benestar social i la qualitat de vida de la ciutadania i dels usuaris de centres/serveis. Però aquesta centralitat requereix d'instruments que permetin la seva adequada i transparent canalització i de processos de decisió i gestió descentralitzada, col·legiada, àgil i co-responsable en els afers públics socials municipals. D'aquí que el repte sigui crear condicions i espais de participació/implicació ciutadana que generin oportunitats reals i favorables per a la deliberació i construcció col·lectiva de les polítiques socials a partir de la conformació de preferències sòlides i informades entre la ciutadania en el complex univers relacional.

La participació cívica en l'àmbit local en les Lleis de Serveis Socials

El conjunt de lleis autonòmiques de Serveis Socials contemplan, tot i que a diferents nivells, el principi de "participació ciutadana" o "cívica", mitjançant la creació de les vies i les condicions per impulsar la participació de la ciutadania en la gestió del Sistema Públic de Serveis Socials, així com en la planificació, seguiment, control i avaluació dels centres, plans i programes socials. Les lleis

més recents identifiquen la promoció de la participació com a finalitat (*Ley 2/2007 de Cantàbria, Ley 12/2008 del País Basc*) objectiu (*Ley 15/2006 de Navarra, Llei 12/2007 de Catalunya, Ley 13/2008 de Galícia*), prestació (*Ley 1/2003 Astúries*) de les polítiques de serveis socials, competència municipal i/o funció específica dels serveis socials de base.

Així mateix, contempla la creació de mecanismes que canalitzin els drets i deures de les persones usuàries de centres, serveis i programes, ja directament de manera individual o a través d'entitats socials representatives (no lucratives, iniciativa social i voluntariat). Els dos exercicis de ciutadania es plasmen, especialment en les lleis promulgades a partir de 2005 que reforcin la protecció dels usuaris, amb un principi de garantia de la participació i una descripció detallada de drets i deures, entre els quals s'identifica la participació de les persones com a agents del seu propi canvi i dels grups i entitats de la societat civil en el funcionament del Sistema de Serveis Socials.

Amb la finalitat de garantir la participació en la planificació i gestió del Sistema Públic de Serveis Socials contempen la creació d'òrgans assessors i consultius de participació ciutadana i associativa: Consells Locals de Benestar Social, Territorials, Locals i Sectorials de Serveis Socials, segons els casos

Pel que fa a la participació de les persones usuàries, les lleis de “segona” i “tercera” generació els atribueixen, almenys formalment, un paper més actiu, concretament participar en totes les decisions que els afectin de manera directa o indirecta, individual o col·lectiva. Totes les entitats i centres de Serveis Socials hauran de comptar amb procediments de participació democràtica de les persones usuàries, o dels seus representants legals, d'acord amb allò que es determini reglamentàriament; a aquest efecte estableixen com a mecanisme el Consell d'usuaris. Resulta d'interès destacar els drets i deures dels usuaris/destinatari que incorporen les recents lleis, concebent els serveis socials com a dret subjectiu i amb una clara sintonia/influència/integració de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*. Entre els drets destacar: accedir en condicions d'igualtat, dignitat i privacitat; confidencialitat; autonomia; donar o denegar consentiment pel que fa a una intervenció; donar instruccions prèvies per a situacions futures d'incapacitat pel que fa a assistència o atencions que se li puguin procurar i dret a l'autotutela; renunciar a prestacions i serveis concedits; disposar d'informació suficient, veraç i fàcilment comprensible sobre les intervencions proposades, serveis socials disponibles i requisits necessaris per al seu accés; disposar d'un professional de referència i una avaluació o diagnòstic de les seves necessitats; participar, individualment o col·lectivament, en les decisions que els afectin i en el funcionament dels serveis i accedir a vies d'informació, suggeriment i queixa que permetin l'exercici efectiu i la defensa dels seus drets; a escollir lliurement; ser ateses en funció de la seva pròpia preferència; a la qualitat de les prestacions i serveis, etc. Pel que fa als deures: complir normes, requisits, condicions i procediments establerts, respectar el pla d'atenció personalitzada i les orientacions; facilitar la informació necessària i veraç; destinar les prestacions a la finalitat per a les quals haguessin estat concedides, etc.

Passar d'una participació *interessada*, de mers *espectadors* a una participació substantiva

Els Serveis Socials municipals han de facilitar l'accés i la participació dels ciutadans no com a usuaris o mers beneficiaris d'activitats, sinó en l'elaboració, disseny, seguiment i avaluació de programes, en la gestió dels Centres de Serveis Socials; en definitiva, a passar d'una participació *interessada*, de mers *espectadors* a una participació substantiva. Des d'aquesta orientació participativa serà possible apropar els discursos dels actors implicats per articular les respostes necessàries als complexos escenaris als quals s'enfronten els Serveis Socials municipals.

Oportunitats i mecanismes de participació: una mirada al context regional

Malgrat l'heterogeneïtat de mecanismes de participació existents, unit al seu incessant evolució i innovació, és possible sistematitzar aquest complex escenari d'experiències atenent les diferents tipologies de classificació: nivell d'institucionalització; formalització i estabilitat; nivell jurisdiccional al que afecta la decisió; nivell de participació ofert; font de la iniciativa; caràcter de les seves competències (territorial o sector); fase del procés d'actuació política sobre el qual es projecta; interès o objectius que es tinguin o base de la participació. Tot centrant-nos en l'última per la seva utilitat comparativa i d'anàlisi posterior, podem distingir:

- **Associativa**
Es canalitza a través de grups organitzats de ciutadans. Són mecanismes molt estesos en els municipis espanyols, especialment urbans, en el diagnòstic i la formació de l'agenda local, així com en la gestió d'equipaments, serveis i programes. S'articula, fonamentalment, a través de: Consells municipals de participació ciutadana; Consells Territorials o Sectorials; Comitès d'usuaris dels serveis i Agrupacions de Desenvolupament Local.
- **Personal directa**
Són espais de participació per als ciutadans individualment considerats. A vegades s'estableixen criteris representatius en la selecció dels participants, mentre que altres és aleatori. En aquest àmbit podríem esmentar experiències com: pressupostos participatius; jurats ciutadans o nuclis d'intervenció participativa; assemblees de ciutadans; reunions veïnals, comunals o de serveis; referèndum o consulta popular; enquestes de satisfacció; enquestes deliberatives; grups de discussió; etc.
- **Mixta**
Combinen els dos anteriors: plans estratègics territorials; agendes; consells, fòrums o assemblees territorials, sectorials o de serveis; plataformes ciutadanes; tallers de prospectiva de territoris i serveis.

De l'anàlisi de les investigacions sobre participació en l'àmbit local, podem constatar dos fenòmens, per una banda, la descentralització de l'Estat de Benestar a partir de mitjan els vuitanta ha provocat que els governs municipals, especialment urbans, hagin hagut de buscar interlocutors socials -tercer

sector/sistema - en relació amb les seves noves competències; i, per l'altra, que els governs municipals empen estratègies adaptatives en relació amb els trets estables i dinàmics de la seva estructura política en la seva trajectòria històrica (Navarro, 2002: 40-41). D'aquí que l'oferta d'oportunitats de participació política que impulsen, inicialment, els Ajuntaments, fonamentalment urbans, es basen en el model tradicional i típicament associatiu (consells territorials i sectorials), tot i que cada cop més es van posant en marxa mecanismes de participació directa -model d'orientació ciutadana- o bé d'informació i/o consulta (enquestes, defensor del ciutadà, referèndum, Internet) i/o deliberativa, que suposen un procés de discussió pública a l'entorn de decisions i/o iniciatives concretes (pressupostos participatius, consells ciutadans) (Navarro, 2008).

Considerat el nivell de formalització i objecte principal adoptat pels mecanismes de participació majoritaris en la Política de Serveis Socials, podem distingir: estructures de participació de base associativa o Consells Territorials i Locals (consultius i/o assessors); organismes públics autònoms desconcentrats o Instituts; Consells d'usuaris i mecanismes no formals (dimensió informal de l'exercici de facilitació). Els mecanismes de participació ciutadana majoritaris en la Política de Serveis Socials municipals podem caracteritzar-los de la següent manera:

- *Estructures de participació de base associativa o Consells.* Es caracteritzen per ser consultius, d'àmbit territorial i/o sectorial, de caràcter extensiu i facilitadores d'informació, assessorament i captació de propostes.
- *Organismes públics autònoms desconcentrats o Instituts.* Disposen de personalitat jurídica pròpia, delegació de competències en Serveis Socials generals i/o sectorials i amb certa autonomia en la presa de decisions i la gestió econòmica-administrativa i tècnica de l'àrea. D'aquesta manera, combinen: adopció de decisions, execució/gestió d'acords i participació.
- *Mecanismes no formals de participació de base associativa* (dimensió informal de l'exercici de facilitació), a través de reunions periòdiques protagonitzades per tècnics de Serveis Socials amb organitzacions del territori i tècnics d'altres Sistemes. La iniciativa, convocatòria, agenda i organització es realitza a través dels Directors/Coordinadors dels Centres de Serveis Socials, a vegades sense suport sobre els afers tractats i acords assolits en elles. Entre les seves finalitats: oferir informació, detectar necessitats; sol·licitar participació, promoure la cooperació interassociativa i generar xarxes i protocols de col·laboració tècnica interinstitucional.

En l'estudi empíric realitzat en el context de la Regió de Múrcia, constatem que dels quaranta i cinc Ajuntaments de la Regió, només onze d'ells (24,4%) disposen de mecanismes formals de desconcentració i/o participació en matèria de Benestar Social o Serveis Socials (generals sectorials tot i que els Ajuntaments que en la pràctica han posat en marxa els esmentats òrgans participatius són vuit (17,7%). D'aquests, dos d'ells disposen únicament de Consells Sectorials però no de caràcter general, i altres tres abracen un objecte més ampli al dels

Serveis Socials pròpiament dit, en ocupar-se de diferents àrees de l'activitat pública de la Corporació Local (Consell Municipal de Participació Ciutadana i d'O.N.G.). Per tant, són cinc els Ajuntaments que en la Regió de Múrcia disposen de Consell (tres) o Institut Municipal de Serveis Socials (dos), de caràcter general i que funcionen en l'actualitat, representant només l'11,1% de les Corporacions Locals de la Regió. Per altra banda, les cinc *Mancomunitats de Serveis Socials*, amb competències *delegades* en matèria de Serveis Socials per part dels Ajuntaments que la integren, gestionen directament els Serveis Socials d'Atenció Primària de vint-i-tres Ajuntaments, allò que representa més del 50% dels Ajuntaments de la Regió de Múrcia. Cap d'elles va optar, ni en la seva creació ni desenvolupament fins a l'actualitat, per la fórmula desconcentrada de gestió com és l'Institut de Serveis Socials, ni han impulsat en el seu si la creació de Consells Territorials i/o Sectorials de participació ciutadana en matèria de Serveis Socials.

Pel que fa als *Consells Sectorials*, són sis els Ajuntaments que els han posat en marxa, representant el 13,33% de les Entitats Locals existents en la Regió de Múrcia. Es troben en primer lloc els de Dona i Gent Gran, els quals existeixen en quatre Ajuntaments. Concretament, un disposa dels dos; dos tenen Consells de Dona (Igualtat d'Oportunitats i un altre vinculat amb la Violència contra les Dones) i un altre de gent gran. Atenent altres col·lectius, dos Ajuntaments disposen de Consells d'Immigració i uns altres dos centrats en les Drogoaddiccions. Per tant, únicament cinc Ajuntaments disposen de Consells Municipals (o de Participació Ciutadana) i Sectorials de manera simultània. Pel que fa als *Instituts*, en l'actualitat, funcionen només en dos Ajuntaments, representant el 4.4% dels municipis; tot i que cal precisar que dues Corporacions Locals que en l'actualitat disposen de Consell Municipal, originàriament eren Instituts de gestió autònoma dels afers socials municipals.

Contribucions i dilemes dels òrgans de participació en l'àmbit local

Iniciativa local i voluntat política en la seva creació i impuls

L'anàlisi de la creació i trajectòria dels Consells Municipals, constata que la iniciativa en la seva creació és sempre de l'Administració Local, és a dir, del costat de l'oferta. No sorgeixen com a resposta a una demanda o reivindicació ciutadana explícita d'una més gran participació o col·laboració, ni a una estratègia d'intervenció sociocomunitària tècnica, sinó que solen respondre a la inquietud del Regidor/a de l'Àrea que tot atenent directrius polítiques, proposa a determinades entitats socials participar en aquests mecanismes, habitualment amb posterioritat a l'aprovació dels seus estatuts, cosa que impossibilita als diferents actors participar en el seu procés d'elaboració, formalització i/o deliberació. En aquest sentit, es constata que la política de

participació ciutadana en els Serveis Socials ha depès de l'estructura, dinàmica i voluntat del sistema polític, reflectit en els actors socials vinculats a les reformes del benestar, la seva dinàmica relacional i en els canvis normatius que es van produint des de mitjan els anys noranta.

L'anàlisi de la regulació normativa dels Consells constata que aquest atorga a l'administració una enorme i flexible capacitat de control sobre l'agenda i els processos participatius. Els estatuts i reglaments defineixen i determinen els nivells i afers sobre els que és possible participar, tot limitant d'aquesta manera el marc i possibilitats reals de participació efectiva sobre els afers socials públics, alhora que permeten al responsable polític/tècnic introduir a l'agenda de les sessions aquelles qüestions que a li interessin.

La política de participació ciutadana en els Serveis Socials ha depès de l'estructura, dinàmica i voluntat del sistema polític

Composició i representativitat social

La composició i representativitat dels Consells tenen una base de participació, fonamentalment, associativa; amb un clar protagonisme de les federacions, fundacions i associacions davant dels ciutadans de manera individual, plataformes i entitats minoritàries; alhora que es privilegia la representació sectorial a la territorial. Aquestes preferències per les entitats socials, fonamentalment sectorials (caràcter especialitzat), com a protagonistes en la participació és una pauta interaccional molt habitual en les polítiques i experiències participatives.

Es constata una progressiva burocratització, professionalització, especialització funcional i dependència del sector associatiu pel que fa a les administracions públiques. Els procediments i condicions d'accés al sectorialitzat i cada cop més concorregut *fons* públic (contractes, acords, subvencions) pot portar les entitats a reduir el seu potencial de flexibilitat i capacitat d'innovació, atès que al final l'administració determina *qui* (centres i serveis), *per a què* (sentit i finalitats) i *comesfa* (formes d'intervenció) i *a qui* (col·lectius i/o problemàtiques diana) s'han de prestar els serveis. Aquest domini de la lògica pública, tant polític institucional com de prestació de serveis, sotmet les organitzacions a dilemes, sobre la seva pròpia identitat, autonomia, ètica i estratègies d'intervenció social. Aquest context pot generar entre les entitats relacions de competència -de lluita per posicions de capacitat de disposar de poder administratiu- molt més que de cooperació/xarxes/aliances.

Els governs municipals distribueixen de manera diversa les oportunitats de participació en la trama associativa local. Els governs locals es reserven l'oferta d'oportunitats de participació, dissenyen i adapten la xarxa d'actors inclosos (i, per tant, exclosos), en una coalició que no posi en perill les orientacions i accions previstes. Una democratització parcial i esbiaixada, dissenyada pel que fa a beneficis esperats del procés participatiu, on les associacions i actors polítics adversos resten parcialment exclosos o en situació minoritària, per a quan calgui acudir al vot.

La fragmentada i atomitzada realitat associativa dificulta processos de representació i participació plural, especialment en els municipis de volum més gran, on el teixit social és molt nombrós i divers. Certs grups tendeixen a acaparar la representació social en múltiples fòrums participatius i s'observen contextos asimètrics de capacitat i oportunitat d'accedir als afers polítics. La desigualtat, per una banda, en l'accés als espais i oportunitats de participació de les organitzacions i, per l'altra, la capacitat i habilitat dels participants a formular opinions polítiques¹, determina l'asimetria en la representació dels diferents col·lectius i problemàtiques subjectes i objecte de l'acció dels serveis socials.

Objectius, funcions i expectatives

Els objectius dels Consells són de caràcter consultiu, no vinculants per a les autoritats (donar i recollir informació) i, per tant, basats en un concepte restringit de participació, entesa en termes d'informació, consulta i col·laboració. Es constata l'existència d'una bretxa entre els objectius formals i reals que s'assoleixen en la pràctica, així com en la diferent percepció que els actors implicats tenen sobre els objectius que tenen i que haurien de complir (expectatives). D'una banda, les entitats socials implicades els perceben com un instrument per mantenir-se informades sobre els afers socials municipals; intercanviar punts de vista; informar a l'administració de les accions que realitzen; disposar d'un espai de trobada i col·laboració entre entitats socials que els permet conèixer l'existència i el treball que cada una realitza, coordinar serveis i actuacions i traslladar necessitats i reivindicacions de col·lectius. Aquesta comunicació ha millorat, en alguns casos, la derivació de casos i el desenvolupament d'accions concretes entre els Centres de Serveis Socials i les organitzacions socials. Aquestes valoren molt favorablement aquests mecanismes especialment per la possibilitat de diàleg i intercanvi d'informació amb els professionals dels serveis socials. Per als tècnics suposa un instrument per detectar necessitats socials, agilitar processos i, a vegades, millorar la coordinació, de les qüestions quotidianes de l'Àrea (seguiment de casos, altes i baixes en prestacions econòmiques i serveis, informació de projectes i resultats).

El procés participatiu és percebut i considerat un tràmit més administratiu que substantiu

La funció pràctica dels Consells és retre compte i rebre informació sobre els projectes realitzats o a implantar i els casos que necessiten coordinació de recursos. El debat i la deliberació dels afers per a l'elaboració de propostes, tot i que aquestes no siguin vinculants, són gairebé inexistents. Però això no s'ha d'imputar directament als representants del govern local, sinó a la mateixa dinàmica comunicativa que es genera al nivell de participació que ofereixen aquests mecanismes i per la funció adaptativa de les mateixes entitats socials. Un dels aspectes més visibles i importants de la participació analitzada és la seva competència a l'hora de determinar les maneres de fer; els aspectes metodològics de les sessions, les qüestions i la forma com aquestes s'aborden no faciliten la consulta, deliberació i elaboració de propostes. El procés participatiu és percebut i considerat un tràmit més administratiu que substantiu.

Afers i discursos

Els afers tractats es relacionen amb la presentació i informació de serveis, projectes, actuacions, pressupost; normatives reguladores de prestacions i ajudes i casos. Per tant, centrats en requeriments tècnics i administratius i no de caràcter polític, com l'elaboració de diagnòstics, projectes i presa de decisions compartides. Les qüestions que generen una més gran preocupació i demanda són la delinqüència, toxicomania i immigració, sent per contra els col·lectius amb menor representació en aquests mecanismes. Al seu torn, la superficialitat amb la que són tractats genera confusió en la comprensió de la realitat complexa d'aquests fenòmens.

La gestió tècnica/administrativa dels afers socials adquireix caràcter preferent en l'agenda, organització, funcionament i dinàmica d'aquests mecanismes. El procés participatiu és dirigit pel discurs tècnic a partir i/o com a conseqüència de les qüestions decidides políticament, desactivant la participació. Semblantment, els participants manifesten la dificultat de comprensió i anàlisi dels afers tractats, atès l'escàs temps previ, elevat nombre de temes i llenguatge tècnic emprat en el desenvolupament dels afers que es tracten, impeding l'elaboració, en temps i forma, d'una opinió raonada i exposada públicament sobre els temes tractats. Els polítics del govern han disposat, consultat i tractat aquesta informació prèviament amb els tècnics, per la qual cosa van a las sessions degudament preparats i assessorats pel que fa a les possibles opinions. Hom no té present la capacitat desigual de les persones per produir opinions polítiques i, per tant, es produeix una distribució desigual de possibilitats i condicions de participació que exclou del procés participatiu els actors amb menor capacitat, estratègia i habilitat en la producció de l'opinió política en espais públics. Un context que privilegia la concepció dels ciutadans com a usuaris i consumidors i no com a subjectes polítics. La necessària incorporació real del debat i la deliberació en els afers socials necessita *temps i llenguatges* que permetin l'anàlisi i elaboració de propostes per part de les entitats i de manera prèvia a la celebració de les sessions.

Informació, accés i nivells de participació

Es constata que la ciutadania en general i les organitzacions socials no participants desconeixen l'existència i/o funcionament dels Consells, atès que el procés de formalització i funcionament no ha estat acompanyat d'actuacions, prèvies i posteriors, suficients d'informació, difusió, consulta, proposta i debat. Per altra part, els acords entre organitzacions i administració s'adopten, habitualment, de forma bilateral i en espais diferents als Consells. El resultat és que les decisions no s'adopten en esferes col·legiades i participatives entre totes les organitzacions, sinó que són discutides i acordades en àmbits *privats*. El silenci dels acords adoptats al marge, en l'actual context pluralista, condiona l'acció i els discursos de professionals, organitzacions i polítics, tant en el present com en el futur, influint negativament en les relacions interassociatives i en els processos participatius d'acció col·lectiva.

L'anàlisi de les polítiques de participació ciutadana en els serveis socials municipals revela que la majoria dels Ajuntaments han posat en marxa Consells; possibilitant espais de participació en nivells d'informació i, a vegades, de consulta i reservant la presa de decisions als òrgans del govern municipal.

Als Consells, els actors acudeixen amb una informació documentada i exhaustiva però també esbiaixada i filtrada per qui i quina informació i com s'ofereix, cosa que determina la formació de les opinions individuals i col·lectives pel que fa a la realitat i alternatives que es presenten com objectives i possibles. La informació no és quelcom donat, és sotmesa a un procés de construcció de dades i interpretacions prèvies que són utilitzades per definir la realitat i plantejar cursos d'acció possibles.

La consulta, en el seu cas, apareix com un *ritus* democràtic limitat a expressar, no sempre, l'opinió sobre allò que es pregunta, en el marc de les alternatives definides com a possibles. No comporta deliberació sinó una mera agregació d'opinions i, per tant, més relacionada amb una estratègia de conèixer les possibilitats d'èxit o fracàs d'una determinada acció -política i/o tècnica- per realitzar o, fins i tot, realitzada. Els temes i el com són plantejats, no solen tenir opcions de modificació o, en el seu cas, el marge és molt reduït.

L'escassa vinculació dels acords i la percepció de no influir en la política social local de manera pràctica, comport que els membres se sentin, a vegades, *invitats, no participants* en el procés de presa de decisions reals apareixent situacions d'*absentisme*. Les organitzacions *emmudeixen* tot adoptant un paper *absent* i, fins i tot, de *conformisme* en les sessions, utilitzant altres vies més útils per canalitzar les seves demandes, com es va advertir anteriorment, i influir en la presa de decisions.

Conclusions i escenaris per a l'acció social

En coincidència amb les conclusions d'estudis sobre la democràcia associativa, la política municipal de participació en els Serveis Socials municipals conforma un model democràtic que pot anomenar-se de "democràcia d'accés", ja que resta fora la incorporació de la ciutadania en la formulació de les polítiques. No s'afavoreix la possibilitat de realitzar un exercici de poder efectiu, no ja en l'activació de l'agenda, sinó en la discussió a l'entorn dels problemes que aquesta ha o no ha d'incloure. Mentre el discurs de la participació institucional es refereix a aquesta com a deliberació i discussió dels afers públics, la realitat demostra que els Consells s'ocupen dels aspectes secundaris. La participació que promouen les administracions locals en matèria de serveis socials és formal, les formes passen a ser el millor exponent dels drets sense perdre cert caràcter instrumental en el sentit de servir per legitimar polítiques i, a vegades, centres, serveis i programes tècnics.

De l'anàlisi de les experiències no es desprèn un aprenentatge democràtic dels actors participants ni s'ha aconseguit afermar postures d'acció política col·lectiva. Per contra, s'observa escepticisme, immobilitisme, desconfiança i cansament i una certa inèrcia institucionalitzada sobre les formes i possibilitats del participar. Els participants consideren escasses les possibilitats de desenvolupament d'un model de participació real més enllà del model institucional i formal instaurat. Alimenten esperances de canvis condicionats a canvis en el sistema polític, cosa que ens torna a confirmar que els mecanismes de participació es troben subjectes a l'oportunisme i arbitrarietat política.

Els Consells són socialitzants, educatius, afavoreixen la consciència i corresponsabilitat social, generen actituds i comportaments solidaris. Però a aquests valors els cal la percepció de transparència en la gestió de la participació i en la seva consideració substantiva. Els actors deixen d'assumir aquests principis cooperadors quan se senten *utilitzats* per fer complir una norma o servir de *pantalla pública* amb la qual dir que es fa participar als ciutadans. D'aquesta manera la seva participació deixa de ser cooperativa i solidària i es converteix, tot i que legítimament, en *interessada* en els afers particulars que interessin al col·lectiu o associació a la que representen, passant de ser substantiva a *egocèntrica*, i, per tant, inhabilitada per generar processos col·lectius.

Afavoreixen processos d'interacció entre els actors però no garanteixen per si mateixos, i de manera automàtica, una democratització en la construcció de les polítiques socials en l'àmbit local, ni viceversa. No afavoreixen la possibilitat de realitzar un exercici de poder efectiu, no ja en l'activació de l'agenda, sinó en la discussió a l'entorn als problemes que aquesta han o no ha d'incloure. D'aquí, que més enllà de la seva regulació precisa d'un disseny, organització i funcionament que possibiliti condicions i oportunitats reals per accedir i influir en els processos de presa de decisions pel que fa a les polítiques socials. L'eficàcia en la gestió dels afers socials no ha de deixar en un segon pla la concepció d'aquests mecanismes com a instruments de democratització. Malgrat tot el que s'ha dit abans, és important, l'existència d'aquests mecanismes, atès que, malgrat la seva formalitat i *pseudo-participació*, proporciona informació, cert control de la gestió i activitat de Regidories i centres.

Atenent l'anàlisi des dels participants, podem sistematitzar un conjunt de mesures concretes d'acció social que permetran construir escenaris amb els quals poder iniciar un procés de canvi en el sistema i en la participació real i sostenible dels Serveis Socials; concretament:

- Una més gran autonomia normativa, econòmica i de gestió de l'administració local en matèria de serveis socials d'atenció primària.
- Implantar un sistema organitzatiu en l'administració local que promogui les polítiques públiques de manera participativa.
- Crear instruments normatius que regulin el dret i els mecanismes participatius en l'administració local.

De l'anàlisi de les experiències no es desprèn un aprenentatge democràtic dels actors participants ni s'ha aconseguit afermar postures d'acció política col·lectiva

L'eficàcia en la gestió dels afers socials no ha de deixar en un segon pla la concepció d'aquests mecanismes com a instruments de democratització

- Universalitzar la cobertura de Consells territorials i sectorials de Serveis Socials en totes aquelles Corporacions Locals amb competència en la gestió dels Serveis Socials d'Atenció Primària.
- Desconcentrar i descentralitzar la gestió dels Serveis Socials Municipals en òrgans intermedis participatius i en el territori.
- Millorar la representativitat i diversitat d'actors participants en els Consells i Instituts.
- Generar estratègies relacionals de més gran impacte en les polítiques socials locals.
- Clarificar objectius i funcions dels Consells Locals pel que fa a la seva incidència directa en la Política Local.
- Innovar en el disseny i implementació de metodologies participatives que facilitin la participació real i evitar *caure* en la *inèrcia* de la no participació.
- Compatibilitzar mecanismes de participació associativa amb formes que promoguin la participació directa.

En definitiva, vitalitzar el capital social local, socialitzar i educar per a la participació, impulsar i donar suport a l'associacionisme i moviments cooperatius, promoure relacions associatives, generar xarxes socials locals, donar suport a acords estratègics entre organitzacions socials i l'Administració Local; coordinar centres i serveis locals, fomentar la cogestió amb les organitzacions veïnals i socials de centres municipals; optimitzar recursos, impulsar mesures de cooperació social entre organitzacions i l'Administració Local, dotar amb recursos municipals als òrgans de participació ciutadana existents, generar espais de trobament entre Administracions, etc.

Enrique Pastor Seller
Subdirector de Relaciones Institucionales, Profesionales i Ocupació
Escuela de Trabajo Social
Universidad de Murcia

Bibliografia

- Arriba, Ana; Calzada, Inés; Pino, Eloisa del** (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. CIS. Madrid.
- Bourdieu, Pierre** (2005), "El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general", a L. Wacquant (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Gedisa. Barcelona.
- F.E.M.P.** (2002), *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. FEMP, Madrid.
- Font, Joan** (2001), *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel. Barcelona.
- Gadea, Elena** (2005), *Las Políticas de Participación Ciudadana: Nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía*. Universidad de Valencia.

I.N.A.P. (2008), *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (ed.) (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. C.I.S. Madrid.

Navarro, Clemente, J. (2002), *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Navarro, Clemente, J. (2008), "Participación Local". *Estudio C.I.S. n° 2.661*. Madrid.

Navarro, Clemente J.; Juaristi, P. (2006), "Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones", a J. R. Montero, J. Font i M. Torcal (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. 2006. C.I.S. Madrid, pp.: 223-240.

O.C.D.E. (2001), "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública" a PUMA, *Políticas Públicas sobre Gestión Pública, 10*. Paris.

Pastor, Enrique (2006), *Trabajo Social Comunitario*. D.M Murcia.

Pastor, Enrique (2008), "Ciudadanía, democracia y política social municipal". A *Revista Sistema*, núm. 207. Fundación Sistema. Madrid, pp. 109-128.

PASTOR, Enrique (2009): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Editum. Murcia.

Pindado, Fernando (2008), *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid.

Pino, Eloisa del; Colino, César (2003), *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. I.N.A.P. Madrid.

Rodríguez Cabrero, Gregorio; Arriba, Ana; Marbán, Vicente; Salido, Olga (2005), *Actores sociales y reformas del bienestar*. Consejo Superior Investigaciones Científicas. Madrid.

Subirats, Joan (2007), *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Warren, M. E. (2001), *Democracy and association*. Princeton University Press. Princeton.

1 Una desigual capacitat i habilitat dels participants per formular opinions polítiques degut a l'insuficient capital cultural i/o autonomia organitzativa; atès que "no tots...posseeixen en el mateix grau els instruments, especialment el capital cultura, que calen per produir una opinió personal, en el doble sentit d'autònoma i conforme als interessos vinculats a una posició particular" Bourdieu (2005: 75).
