

Enrique Pastor Seller

Participación ciudadana y servicios sociales municipales

Resumen

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

Participació ciutadana i serveis socials municipals

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

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

Título: Participación ciudadana y servicios sociales municipales

Referencia: Educación Social, núm. 44, p114 - p128.

Dirección profesional: Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Murcia

Participación ciudadana y servicios sociales municipales

Enrique Pastor

Contextualización y ruta metodológica

El artículo presenta un análisis sistemático de los contextos, dimensiones y mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Para su adecuada ilustración y contraste se alude a resultados, alternativas y conclusiones de una reciente investigación empírica sobre la participación en el ámbito de las políticas sociales municipales, comparando sus hallazgos con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional y, más concretamente, las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos Territoriales Locales en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal. Centrar la investigación en la participación ciudadana, en el ámbito de los Servicios Sociales municipales y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos Locales permite delimitar un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada en torno a la democracia asociativa; disponer de un marco institucionalizado y una lógica normativa concreta y consolidada a la que referirse y establecer análisis comparativos entre contextos, mecanismos y prácticas.

El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, ha permitido disponer de una evaluación de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios Sociales de cada una de las Corporaciones Locales de la Región, elaborar tipologías y análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto y contribución de los Consejos en la profundización democrática de las políticas públicas locales en materia de Servicios Sociales, comparando y contrastando resultados. El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente de carácter cualitativo, concretamente: entrevistas focalizadas al universo de las unidades de estudio, entrevistas en profundidad a informantes clave; grupos de discusión con participantes estratégicos y análisis documental y de contenido interno y externo a las unidades de investigación. Esta perspectiva ha permitido recoger discursos, opiniones, interpretaciones, expectativas y propuestas de los protagonistas en los procesos de participación en materia de Servicios Sociales en el ámbito local.

Sustantividad de la participación ciudadana en el diseño de las Políticas Sociales Públicas

La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan, especialmente en la actualidad,

De ahí que la participación se haya convertido en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos

personas, familias, grupos y comunidades requiere de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores sociales (públicos y cívicos), convirtiéndose la participación en un elemento consustancial en este nuevo contexto pluralista y relacional. Pero apostar por la participación supone iniciar un camino difícil que requiere resolver, de manera dinámica, los problemas que afectan a las capacidades y oportunidades de representación, gobernabilidad y legitimidad y adoptar decisiones respecto a la forma y sentido de materializar el principio de autonomía/autodeterminación y, por consiguiente, de ciudadanía (activa vs. subsidiaria).

La democracia se alimenta del capital de confianza de las personas en el futuro y en su propia capacidad, real y percibida, de acción e influencia para la transformación sociopolítica. La crisis de confianza de los ciudadanos que se constata en la actualidad en los diferentes estudios de opinión pública, especialmente ante la situación de evidente recesión económica y crisis social, augura malos tiempos para la democracia y la construcción negociada e integradora de las políticas sociales. Un proceso de profundización democrática, entendido como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos). La participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público, generar capital social, potenciar sentimientos comunitarios; permitir que la “política se socialice” y reforzar las decisiones a adoptar o, incluso, adoptadas. De ahí que la participación se haya convertido en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos y profesionales que desean implementar una gestión política y/o técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de centros/servicios. Pero esta centralidad requiere de instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la misma y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales. De ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional.

La participación cívica en el ámbito local en las Leyes de Servicios Sociales

El conjunto de leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de “participación ciudadana” o “cívica”, mediante la creación de los cauces y las condiciones para impulsar la participación

de la ciudadanía en la gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, así como en la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales. Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad (Ley 2/2007 de Cantabria, Ley 12/2008 del País Vasco) objetivo (Ley 15/2006 de Navarra, Ley 12/2007 de Cataluña, Ley 13/2008 de Galicia), prestación (Ley 1/2003 Asturias) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Así mismo, contempla la creación de mecanismos que canalicen los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa social y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de los usuarios, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales.

Con el fin de garantizar la participación en la planificación y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales contemplan la creación de órganos asesores y consultivos de participación ciudadana y asociativa: Consejos Locales de Bienestar Social, Territoriales, Locales y Sectoriales de Servicios Sociales, según los casos.

Respecto a la participación de las personas usuarias, las leyes de “segunda” y “tercera” generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Todas las entidades y centros de Servicios Sociales deberán contar con procedimientos de participación democrática de las personas usuarias, o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto establecen como mecanismo el Consejo de usuarios. Resulta de interés destacar los derechos y deberes de los usuarios/destinatarios que incorporan las recientes leyes, concibiendo los servicios sociales como derecho subjetivo y con una clara sintonía/influencia/integración de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Entre los *derechos* destacar: acceder en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad; confidencialidad; autonomía; dar o denegar consentimiento respecto de una intervención; dar instrucciones previas para situaciones futuras de incapacidad respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela; renunciar a prestaciones y servicios concedidos; disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible sobre las intervenciones propuestas, servicios sociales disponibles y requisitos necesarios para su acceso; disponer de un profesional de referencia y una evaluación o diagnóstico de sus necesidades; participar, individual o colectivamente, en las decisiones que les afecten y en el funcionamiento de los servicios y acceder a cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos; a escoger

Pasar de una
participación
interesada, de
meros
espectadores a
una participación
substantiva

libremente; ser atendidas en función de su propia preferencia; a la calidad de las prestaciones y servicios, etc. Respecto a los *deberes*: cumplir normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos, respetar el plan de atención personalizada y las orientaciones; facilitar la información necesaria y veraz; destinar las prestaciones a la finalidad para las que hubieran sido concedidas, etc.

Los Servicios Sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos no como usuarios o meros beneficiarios de actividades, sino en la elaboración, diseño, seguimiento y evaluación de programas, en la gestión de los Centros de Servicios Sociales; en definitiva, en pasar de una participación *interesada*, de meros *espectadores* a una participación *substantiva*. Desde esta orientación participativa será posible acercar los discursos de los actores implicados para articular las respuestas necesarias a los complejos escenarios a los que se enfrentan los Servicios Sociales municipales.

Oportunidades y mecanismos de participación: una mirada al contexto regional

A pesar de la heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su incesante evolución e innovación, es posible sistematizar este complejo escenario de experiencias atendiendo a las diferentes tipologías de clasificación: nivel de institucionalización; formalización y estabilidad; nivel jurisdiccional al que afecta la decisión; nivel de participación ofrecido; fuente de la iniciativa; carácter de sus competencias (territorial o sector); fase del proceso de actuación política sobre el que se proyecta; interés u objetivos que se tengan o base de la participación. Centrándonos en la última por su utilidad comparativa y de análisis posterior, podemos distinguir:

- **Asociativa**
Se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos. Son mecanismos muy extendidos en los municipios españoles, especialmente urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Se articula, fundamentalmente, a través de: Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local.
- **Personal directa**
Son espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados. En ocasiones se establecen criterios representativos en la selección de los participantes, mientras que otros es aleatorio. En éste ámbito podríamos citar experiencias tales como: presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión; etc.

- **Mixta**

Combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios.

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local, podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales -tercer sector/sistema- en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica (Navarro, 2002: 40-41). De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos, se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa - modelo de orientación ciudadanista- bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos) (Navarro, 2008).

Considerado el nivel de formalización y objeto principal adoptado por los mecanismos de participación mayoritarios en la Política de Servicios Sociales, podemos distinguir: estructuras de participación de base asociativa o Consejos Territoriales y Locales (consultivos y/o asesores); organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos; Consejos de usuarios y mecanismos no formales (dimensión informal del ejercicio de facilitación). Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en la Política de Servicios Sociales municipales podemos caracterizarlos de la siguiente forma:

- *Estructuras de participación de base asociativa o Consejos.* Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.
- *Organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos.* Disponen de personalidad jurídica propia, delegación de competencias en Servicios Sociales generales y/o sectoriales y con cierta autonomía en la toma de decisiones y la gestión económico-administrativa y técnica del área. De esta forma, combinan: adopción de decisiones, ejecución/gestión de acuerdos y participación.
- *Mecanismos no formales de participación de base asociativa* (dimensión informal del ejercicio de facilitación), a través de reuniones periódicas protagonizadas por técnicos de Servicios Sociales con organizaciones del territorio y técnicos de otros Sistemas. La iniciativa, convocatoria, agenda y organización se realiza a través de los Directores/Coordinadores de los Centros de Servicios Sociales, en ocasiones sin respaldo sobre los asuntos tratados y acuerdos alcanzados en ellas. Entre sus fines: ofrecer información,

detectar necesidades; solicitar participación, promover la cooperación interasociativa y generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional.

En el estudio empírico realizado en el contexto de la Región de Murcia, constatamos que de los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región, sólo once de ellos (24,4%) disponen de mecanismos formales de desconcentración y/o participación en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales (generales sectoriales aunque los Ayuntamientos que en la práctica han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%). De estos, dos de ellos disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otros tres abarcan un objeto más amplio al de los Servicios Sociales propiamente dicho, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de O.N.G.). Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región de Murcia disponen de Consejo (tres) o Instituto Municipal de Servicios Sociales (dos), de carácter general y que funcionan en la actualidad, representando a tan solo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la Región. Por otra parte, las cinco *Mancomunidades de Servicios Sociales*, con competencias *delegadas* en materia de Servicios Sociales por parte de los Ayuntamientos que la integran, gestionan directamente los Servicios Sociales de Atención Primaria de veintitrés Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Ninguna de ellas optó, ni en su creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territoriales y/o Sectoriales de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, son seis los Ayuntamientos que los han puesto en marcha, representando al 13,33 % de los Entidades Locales existentes en la Región de Murcia. Se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Concretamente, uno dispone de ambos; dos tienen Consejos de Mujer (Igualdad de Oportunidades y otro vinculado con la Violencia contra las Mujeres) y otro de personas mayores. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias. Por consiguiente, únicamente cinco Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea. En cuanto a los *Institutos*, en la actualidad, funcionan sólo en dos Ayuntamientos, representando el 4,4% de los municipios; aunque cabe precisar que dos Corporaciones Locales que en la actualidad disponen de Consejo Municipal, originariamente eran Institutos de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales.

Contribuciones y dilemas de los órganos de participación en el ámbito local

Iniciativa local y voluntad política en su creación e impulso

El análisis de la creación y trayectoria de los Consejos Municipales, constata que la iniciativa en su creación es siempre de la Administración Local, es decir, del lado de la oferta. No surgen como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a una estrategia de intervención sociocomunitaria técnica, sino que suelen responder a la inquietud del Concejal/a del Área que atendiendo a directrices políticas, propone a determinadas entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente con posterioridad a la aprobación de sus estatutos, lo que imposibilita a los diferentes actores participar en el proceso de elaboración, formalización y/o deliberación de estos. En este sentido, se constata que la política de participación ciudadana en los Servicios Sociales ha dependido de la estructura, dinámica y voluntad del sistema político, reflejado en los actores sociales vinculados a las reformas del bienestar, su dinámica relacional y en los cambios normativos que se vienen produciendo desde mediados de los años noventa.

La política de participación ciudadana en los Servicios Sociales ha dependido de la estructura, dinámica y voluntad del sistema político

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de esta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan.

Composición y representatividad social

La composición y representatividad los Consejos tienen una base de participación, fundamentalmente, asociativa; con un claro protagonismo de las federaciones, fundaciones y asociaciones frente a los ciudadanos de forma individual, plataformas y entidades minoritarias; a la vez que se privilegia la representación sectorial a la territorial. Estas preferencias por las entidades sociales, fundamentalmente sectoriales (carácter especializado), como protagonistas en la participación es una pauta interaccional muy habitual en las políticas y experiencias participativas.

Se constata una progresiva burocratización, profesionalización, especialización funcional y dependencia del sector asociativo respecto de las administraciones públicas. Los procedimientos y condiciones de acceso al sectorializado y cada vez más concurrido *fondo* público (contratos, acuerdos, subvenciones) puede llevar a las entidades a reducir su potencial de flexibilidad y capacidad de innovación, dado que al final la administración determina *qué* (centros y

servicios), *para qué* (sentido y fines) y *cómo se hace* (modos de intervención) y *a quién* (colectivos y/o problemáticas diana) se han de prestar los servicios. Este dominio de la lógica pública, tanto político institucional como de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social. Este contexto puede generar entre las entidades relaciones de competencia -de lucha por posiciones de capacidad de disponer de poder administrativo- en mayor medida que de cooperación/redes/alianzas.

Los gobiernos municipales distribuyen de modo diverso las oportunidades de participación en la trama asociativa local. Los gobiernos locales se reservan la oferta de oportunidades de participación, diseñan y adaptan la red de actores incluidos (y, por tanto, excluidos), en una coalición que no ponga en peligro las orientaciones y acciones previstas. Una democratización parcial y sesgada, diseñada en razón de beneficios esperados del proceso participativo, donde las asociaciones y actores políticos adversos quedan parcialmente excluidos o en situación minoritaria, para cuando sea necesario acudir al voto.

La fragmentada y atomizada realidad asociativa dificulta procesos de representación y participación plural, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso. Ciertos grupos tienden a acaparar la representación social en múltiples foros participativos y se observan contextos asimétricos de capacidad y oportunidad de acceder a los asuntos políticos. La desigualdad, por una parte, en el acceso a los espacios y oportunidades de participación de las organizaciones y, por otra, la capacidad y habilidad de los participantes en formular opiniones políticas¹, determina la asimetría en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

Objetivos, funciones y expectativas

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivo, no vinculantes para las autoridades (dar y recoger información) y, por tanto, basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Se constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales y reales que se alcanzan en la práctica, así como en la distinta percepción que los actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir (expectativas). De un lado, las entidades sociales implicadas los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permite conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. Éstas valoran muy favorablemente estos mecanismos especialmente

por la posibilidad de diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales. Para los técnicos supone un instrumento para detectar necesidades sociales, agilizar procesos y, en ocasiones, mejorar la coordinación, de las cuestiones cotidianas del Área (seguimiento de casos, altas y bajas en prestaciones económicas y servicios, información de proyectos y resultados).

La función práctica de los Consejos es dar cuenta y recibir información acerca de los proyectos realizados o a implantar y de los casos que requieren de coordinación de recursos. El debate y la deliberación de los asuntos para la elaboración de propuestas, aunque éstas no sean vinculantes, son casi inexistentes. Pero ello no debe imputarse directamente a los representantes del gobierno local, sino a la misma dinámica comunicativa que se genera en el nivel de participación que ofrecen estos mecanismos y por la función adaptativa de las propias entidades sociales. Uno de los aspectos más visibles e importantes de la participación analizada es su competencia a la hora de determinar las formas de hacer; los aspectos metodológicos de las sesiones, las cuestiones y la forma en como éstas se abordan no facilitan la consulta, deliberación y elaboración de propuestas. El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo.

El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo

Asuntos y discursos

Los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos, actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos y administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanía e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

La gestión técnica/administrativa de los asuntos sociales adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. El proceso participativo es dirigido por el discurso técnico a partir y/o como consecuencia de las cuestiones decididas políticamente, desestimulando a la participación. Así mismo, los participantes manifiestan la dificultad de comprensión y análisis de los asuntos tratados, debido al: escaso tiempo previo, elevado número de temas y lenguaje técnico empleado en el desarrollo de los asuntos que se tratan, impidiendo la elaboración, en tiempo y forma, de una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados. Los políticos del gobierno han dispuesto, consultado y tratado dicha información previamente con los técnicos, por lo que acuden a las sesiones debidamente preparados y asesorados respecto de las posibles opiniones. No se tiene presente la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas y, por tanto, se produce una distribución desigual de posibilidades y condiciones de participación que excluye del proceso participativo a los actores

con menor capacidad, estrategia y habilidad en la producción de la opinión política en espacios públicos. Un contexto que privilegia la concepción de los ciudadanos como usuarios y consumidores y no como sujetos políticos. La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de *tiempos y lenguajes* que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades y de forma previa a la celebración de las sesiones.

Información, acceso y niveles de participación

Se constata que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia y/o funcionamiento de los Consejos, dado que el proceso de formalización y funcionamiento no ha estado acompañado de actuaciones, previas y posteriores, suficientes de información, difusión, consulta, propuesta y debate. Por otra parte, los acuerdos entre organizaciones y administración se adoptan, habitualmente, de forma bilateral y en espacios diferentes a los Consejos. El resultado es que las decisiones no se adoptan en esferas colegiadas y participativas entre todas las organizaciones, sino que son discutidas y acordadas en ámbitos *privados*. El silencio de los acuerdos adoptados al margen, en el actual contexto pluralista, condiciona la acción y los discursos de profesionales, organizaciones y políticos, tanto en el presente como en el futuro, influyendo negativamente en las relaciones interasociativas y en los procesos participativos de acción colectiva.

El análisis de las políticas de participación ciudadana en los servicios sociales municipales revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos; posibilitando espacios de participación en niveles de información y, en ocasiones, de consulta y reservando la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal.

A los Consejos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva pero también sesgada y filtrada por quién y qué información y cómo se ofrece, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto de la realidad y alternativas que se presentan como objetivas y posibles. La información no es algo dado, está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles.

La consulta, en su caso, aparece como un *rito* democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas definidas como posibles. No conlleva deliberación sino una mera agregación de opiniones y, por tanto, más relacionada con una estrategia de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción -política y/o técnica- a realizar o, incluso, realizada. Los temas y el cómo son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido.

La escasa vinculación de los acuerdos y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica, conlleva que los miembros se sientan, en ocasiones, *invitados, no participantes* en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de *absentismo*. Las organizaciones *enmudecen* adoptando un papel *ausente* e incluso de conformismo en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, e influir en la toma de decisiones.

La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización

Conclusiones y escenarios para la acción social

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Mientras el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios. La participación que promueven las administraciones locales en materia de servicios sociales es formal, las formas pasan a ser el mejor exponente de los derechos sin perder cierto carácter instrumental en el sentido de servir para legitimar políticas y, en ocasiones, centros, servicios y programas técnicos.

Del análisis de las experiencias no se desprende un aprendizaje democrático de los actores participantes ni se ha logrado afianzar posturas de acción política colectiva. Por el contrario, se observa escepticismo, inmovilismo, desconfianza y cansancio y una cierta inercia institucionalizada sobre las formas y posibilidades del participar. Los participantes consideran escasas las posibilidades de desarrollo de un modelo de participación real más allá del modelo institucional y formal instaurado. Albergan esperanzas de cambios condicionados a cambios en el sistema político, lo que nos vuelve a confirmar que los mecanismos de participación se encuentran sujetos al oportunismo y arbitrariedad política.

Del análisis de las experiencias no se desprende un aprendizaje democrático de los actores participantes ni se ha logrado afianzar posturas de acción política colectiva

Los Consejos son socializantes, educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Pero estos valores requieren de la percepción de transparencia en la gestión de la participación y en su consideración sustantiva. Los actores dejan de asumir estos principios cooperadores cuando se sienten *utilizados* para dar cumplimiento a una norma o servir de *pantalla pública* con la que decir que se da participación a los ciudadanos. De esta forma su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en *interesada* en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan, pasando de ser sustantiva a *egocéntrica*, y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos.

Favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan por sí mismos, y de forma automática, una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa. No favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización. Pese a lo anterior, es importante, la existencia de estos mecanismos, dado que, a pesar de su formalidad y *pseudo-participación*, proporciona información, cierto control de la gestión y actividad de Concejalías y centros.

Atendiendo al análisis desde los participantes, podemos sistematizar un conjunto de medidas concretas de acción social que permitirán construir escenarios con los que poder iniciar un proceso de cambio en el sistema y en la participación real y sostenible de los Servicios Sociales; concretamente:

- Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de servicios sociales de atención primaria.
- Implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa.
- Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local.
- Universalizar la cobertura de Consejos territoriales y sectoriales de Servicios Sociales en todas aquellas Corporaciones Locales con competencia en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria.
- Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales Municipales en órganos intermedios participativos y en el territorio.
- Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los Consejos e Institutos.
- Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales.
- Clarificar objetivos y funciones de los Consejos Locales respecto de su incidencia directa en la Política Local.
- Innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar *caer* en la *inercia* de la no participación.
- Compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa.

En definitiva, vitalizar el capital social local, socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la cogestión con las organizaciones vecinales y sociales de centros municipales; optimizar recursos, impulsar

medidas de cooperación social entre organizaciones y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de participación ciudadana existentes, generar espacios de encuentro entre Administraciones, etc.

Enrique Pastor Seller
Subdirector de Relaciones Institucionales, Profesionales y Empleo
Escuela de Trabajo Social
Universidad de Murcia

Bibliografía

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”, en 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.º 2.661*. Madrid.

Navarro, Clemente J.; Juaristi, P. (2006), “Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones”, en J. R. Montero, J. Font y 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” en 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”. En *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 capacidad y habilidad de los participantes para formular opiniones políticas debido al insuficiente capital cultural y/o autonomía organizativa; dado que “no todos...poseen en el mismo grado los instrumentos, especialmente el capital cultural, que son necesarios para producir una opinión personal, en el doble sentido de autónoma y conforme a los intereses vinculados a una posición particular” Bourdieu (2005: 75).
-