



Sociedade e Estado

ISSN: 0102-6992

revistasol@unb.br

Universidade de Brasília

Brasil

Pastor Seller, Enrique

Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social

Sociedade e Estado, vol. 27, núm. 3, septiembre-diciembre, 2012, pp. 663-688

Universidade de Brasília

Brasília, Brasil

Disponibile en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339930935012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social\*

Recibido:  
04.09.10  
Aprovado:  
23.10.12

*Enrique Pastor Seller<sup>1</sup>*

**Resumen:** Las Políticas Sociales Municipales deben primar priorizar/recuperar el protagonismo ciudadano en los procesos de decisión mediante la innovación en la articulación y coordinación de mecanismos que permitan una mayor participación/implicación de ciudadanos y entidades sociales. El artículo presenta un análisis y evaluación de las oportunidades, contribuciones y limitaciones que presentan los órganos de participación institucionalizada en materia de servicios sociales municipales para profundizar en los procesos democratizadores de las políticas sociales públicas locales, así como las propuestas y alternativas que desde sus actores participantes supondría su intensificación para la gobernanza local y la eficacia de centros, organizaciones y profesionales de la intervención social. Para su adecuada ilustración y contextualización se alude a la línea de reformas que introducen las nuevas Leyes de Servicios Sociales autonómicas y los hallazgos y conclusiones obtenidos en una investigación empírica sobre participación ciudadana en las Políticas Sociales de la Región de Murcia, contrastando y comparando sus resultados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias.

**Palabras Clave:** Participación Cívica, Desarrollo Comunitario, Servicios Sociales Municipales, Políticas Sociales Municipales, Intervención Comunitaria.

1. Departamento de Sociología y Política Social. Decano de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.  
E-mail: epastor@um.es

\* Revisão técnica realizada por Natália Cabanillas

## Desarrollo humano y sostenibilidad de los procesos participativos

Las nuevas realidades sociales demandan estrategias integradas de desarrollo nivel territorial y local. En este sentido, la integración social y el desarrollo local son dimensiones esenciales e inseparables en la gestión de estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal (PASTOR, 2009a). Por una parte, la exclusión social requiere de un abordaje diverso, global, integral-transversal, progresivo y duradero-sostenible y, por otra, el desarrollo local precisa responder a la vez que integrar a personas,

familias, grupos, colectivos y territorios en un proyecto que mejore sus capacidades, oportunidades y promueva un contexto de calidad de vida.

Es imprescindible impulsar un desarrollo endógeno - desde abajo - y la gestión participada de proyectos integrales, mediante formulas innovadoras y creativas de parceria local, capaces de hacer converger capacidades y valores del desarrollo sostenible en un contexto globalizado de competencia que trascienda lo económico, como único valor, y se filtre en todas las esferas de nuestras vidas (estructuras, relaciones, imaginario personal colectivo). Este enfoque permite involucrarse en nuevos procesos de análisis e intervención comunitaria desde una revisión creativa e innovadora de los roles de los distintos actores sociales.

Un desarrollo local basado en el mundo asociativo, en los agentes locales y que apuesta por la acción colectiva, supone dar prioridad a una política social territorial, que favorezca la multiplicación de los espacios de negociación. Como señala Hamzaoui (2006), territorializar es politizar el espacio local, en el sentido de hacer continuamente de él el envite de un debate democrático, es revitalizar la democracia, es “democratizar la democracia” (GIDDENS, 1998, p. 19).

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social (MUNDAY, 2001; PNUD, 2002, 2003<sup>2</sup>, 2008, ALGUACIL, 2005, 2008, PASTOR, 2009a), siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social. Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos, dispersos y divergentes centros de poder. El carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales, siendo conveniente reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención social, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales.

Supone tender hacia la implementación y gestión de programas y proyectos estratégicos, integrales, transversales y participados; cuyos propietarios y protagonistas sean los ciudadanos. Estas premisas orientan a utilizar el referente de “red” para describir y analizar la compleja, dinámica y diversa amalgama cívica e institucional y avanzar hacia estrategias ecológicas de gestión de los asuntos colectivos en el ámbito municipal. Se hace cada vez más plausible, que “poder tomar las decisiones políticas necesarias para garantizar un desarrollo sostenible, defendiendo el bien común a largo plazo, sólo es posible con y no contra los ciudadanos” (HARMS & PEREYRA, 2006, p. 23).

Contribuir al desarrollo humano en el siglo XXI, significa ampliar las alternativas

2. La reducción de la pobreza depende tanto de que la gente pobre tenga poder político, como de sus posibilidades de progreso económico. La democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano. (PNUD, 2002). Los objetivos del Desarrollo del presente Milenio pasan por impulsar de manera participada el desarrollo humano, “inspirado en los valores de la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida” (PNUD, 2003, p. 27-28).

de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; siendo necesario para ello desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. En el enfoque clásico de la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Goug (1994) y del desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neff (1994), la participación es una necesidad humana que adquiere un valor estratégico al intervenir directa y transversalmente, optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, siendo, como nos señala Alguacil (2008), la más radical. Las Políticas Locales orientadas al desarrollo humano deben enfatizar las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos, las organizaciones, las empresas y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos y procesos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales (MAX-NEEF, 1994, p. 84), donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero. Transferir esta filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local sostenible requiere de un mayor control democrático, transparencia (HERRANZ, 2007), innovación (MARCUELLO & SANZ, 2008) y de una participación real y de impacto perceptible en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

La defensa de los Derechos Humanos y el Desarrollo Social son referentes solo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. La dificultad surge cuando a determinadas personas se les niega institucional, legal o socialmente ese derecho de ciudadanía y, por consiguiente, dejan de disponer de derechos otorgados u oportunidades reales de acceso (derechos efectivos). Son colectivos en los que se reflejan contextos de ciudadanía virtual pero no real, en el sentido de disponer de derechos que en la realidad no pueden ejercer. Estamos hablando de poner en práctica la “política de presencia”, basada en la implicación de los grupos excluidos, en nuestro caso “no escuchados”, en los procesos de toma de decisiones bajo la hipótesis de que esta presencia directa de representantes influye en la toma de decisiones, creando condiciones para una defensa más enérgica de los intereses a los que aspiran dichos colectivos. Ello facilitaría las transformaciones dando a las categorías anteriormente excluidas el tiempo y la oportunidad para construir sus preferencias políticas y expresar sus preocupaciones. Pero el sujeto, como señala Alguacil (2005), solo accede a la ciudadanía plena si es capaz de crear, re-definir, descubrir y re-construir derechos, deberes y alternativas. El derecho

3. El Estado relacional, como señala Donati (2004), no se concibe como vértice y centro de la sociedad, sino como subsistema político-administrativo funcionalmente diferenciado para el gobierno de una sociedad que es observada y producida como “red” de sujetos e instituciones sociales (públicas, privadas y mixtas). Una nueva configuración de libertad, igualdad y solidaridad que no convierte en residual la solidaridad social, porque no la entiende como beneficencia, caridad o compensación para los más débiles y marginados, sino que la coloca en el mismo plano de libertad y de la igualdad de oportunidades, incluso en términos de elaboración de derechos (los nuevos “derechos relacionales”) y de producción de bienes y servicios (los nuevos “bienes relacionales”) de prestación social.

4. Esta propuesta tiene predecesores como William H. Beveridge, aunque se puede hablar con propiedad de pluralismo de bienestar a partir de los años 80, y especialmente a partir de la publicación en 1978 del Informe Wolfender sobre el futuro de las organizaciones voluntarias que planteaba que

a satisfacer las necesidades humanas, a definir los derechos de ciudadanía, es considerado como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia, a través de la participación real.

Una noción de comunidad política, una democracia inclusiva, plural, asociativa e igualitaria. Una democracia basada en una noción de ciudadanía abierta, diferenciada e integradora (De LUCAS, 2004) que impulse políticas y medidas orientadas a construir una ciudadanía más universal, a la vez que diferenciada, evitando negaciones o limitaciones en razón de edad, estatus legal, integración laboral u otras categorías que lo único que provocan son escenarios de ciudadanos que no pueden participar democráticamente en los procesos vitales que les afectan. En este sentido, como señalan Colino y del Pino (2003, p. 27), la mayoría de los ciudadanos que se involucran en alguna experiencia participativa reconocen haber experimentado un enriquecimiento personal y haber mejorado su comprensión en los temas locales; aunque bien es cierto que estos beneficios de la participación dependen de múltiples factores (jurídicos, actitudes, técnicas, etc.).

### Gobernanza local, capital social e iniciativa social

El intenso ritmo de los cambios que acontecen en nuestras sociedades complejas en el naciente tercer milenio, está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, en la que aparecen nuevas configuraciones institucionales y políticas en la reorganización de la Sociedad del Bienestar (*welfare society*) o Sociedad solidaria (*caring society*). Un proceso de reorganización -tanto de las finalidades e instrumentos- como de los actores que intervienen en el Bienestar de los ciudadanos. Conlleva el paso del Estado del Bienestar a un Estado social de cuarta generación, después de haber dejado atrás el paternalista, el asistencial y el intervencionista, denominado Estado social relacional<sup>3</sup>.

El actual pluralismo del Bienestar<sup>4</sup> (*welfare pluralism*) implica la redefinición de los papeles de los distintos sectores que componen la sociedad: Estado, mercado, entidades de iniciativa social o tercer sector y redes primarias o solidarias (familia y redes informales). Supone un replanteamiento de las transacciones de los actores sociales (ciudadanos y redes asociativas, políticos y gobernantes, técnicos y grupos de interés económico), orientadas a generar liderazgos compartidos (pluralismo participativo), lo que no implica confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos de los políticos, técnicos y ciudadanos.

El Estado relacional, se configura como un ordenamiento jurídico y social que deber realizar la “ciudadanía compleja”, entendida por tres motivos: reconoce los derechos civiles, políticos-sociales y humanos; entrelaza entre si la

ciudadanía estatal (tradicional vinculada al Estado) y la ciudadanía societaria (pertenencia a formas asociativas de reconocimiento de sujetos colectivos públicos no estatales) e integra a las formaciones sociales de la sociedad civil.

El cambio más significativo en la actual “gobernanza” local es de roles y relaciones y se manifiestan entre los actores en cambios en: la relación entre el gobierno y los ciudadanos que pueden influir en la naturaleza de la política local; el rol de los gestores públicos y las propias organizaciones, surgiendo nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, parcerías, experiencias participativas, etc.) que conviven y entran en conflicto con sistemas tradicionales de gestión. En este nuevo contexto relacional surge el debate en torno a los instrumentos de Política Social y los sujetos que pueden y deben activarla; adquiriendo una importancia relevante el tercer sector<sup>5</sup> y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales.

El Tercer Sector-organizaciones no lucrativas<sup>6</sup>, como conjunto de organizaciones, es un espacio de referencia en la construcción social de la identidad cívica y en el ejercicio cotidiano de la participación ciudadana. Contribuye a extender el bienestar general a través de la práctica participativa de sujetos individuales que con su acción aportan densidad al tejido social y favorecen la integración de personas y grupos. Como señala Torre (2005), en la medida en que el Tercer Sector es percibido como un conjunto de actuaciones orientadas por el principio universal de extender el bienestar social en el marco de un crecimiento sostenible, se reafirma su condición de espacio de participación ciudadana, su consideración de medio instrumental para el desarrollo de la identidad cívica y se amplía su reconocimiento institucional. Se reconoce la importancia de sus posibilidades expresivas en el escenario pública y la capacidad de integración de la diversidad cultural y, al mismo tiempo, gestionan centros, servicios y actividades productivas de bienes considerados como activos relacionales que cubren necesidades sociales. Las investigaciones sobre el Tercer Sector coinciden en señalar la necesidad de preservar la independencia de las organizaciones y reforzar su vertiente social y participativa en el desarrollo de una vida comunitaria más plena, apoyada en el consenso y en la colaboración ciudadana y en el desarrollo de una democracia más participativa y cooperadora entre los diferentes actores implicados en el bienestar. En la actualidad, el acceso al ámbito de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos precisa de la mediación de organizaciones sociales que asuman estrategias encaminadas a favorecer la activación y la transformación del denominado capital social en capital político (la capacidad de influencia sobre el gobierno).

existen diferentes actores que intervienen en el bienestar y que las organizaciones voluntarias eran un elemento más a tener en consideración para la atención de las necesidades. Como señala Jonson esta idea no suponía novedad alguna ya que los Estados de bienestar han sido siempre pluralistas en el sentido de que los proveedores de bienestar han sido siempre múltiples. La novedad del pluralismo respecto del Estado de Bienestar, reside en la propuesta de una nueva articulación de las relaciones entre los distintos actores en la que la disminución considerable del papel del Estado se correspondería con una mayor a los sectores voluntario, informal y comercial (JOHNSON, 1990, p.16). En principio, como señala Espadas (2007), el pluralismo abogaba por un mayor protagonismo de la iniciativa social como solución para flexibilizar el burocratismo, la rigidez y el alejamiento de los ciudadanos en la provisión de los servicios sociales, además subrayando que el cambio de dirección que suponían estas estrategias no debería ser utilizado como excusa para reducir el gasto público. Pero como señala Norman Johnson (1990, p. 86),

lo que el pluralismo planteaba en el fondo no era sólo una mayor participación de los ciudadanos a través de la iniciativa social, sino un cambio profundo en la relación de fuerzas y una reducción del protagonismo del Estado.

5. Conjunto de organizaciones que adoptan diferentes términos: Tercer Sistema, Economía Social, Sector No Lucrativo, "La acepción amplia de Tercer Sector es una reconstrucción lógico – formal utilizada por los investigadores (...) resulta útil para la investigación social (...). Es un concepto que se encuentra en fase creciente de construcción social, pues si bien sus perfiles están desdibujados en el imaginario colectivo, en contrapartida, es fácilmente reconocible el núcleo central de sus funciones de acción social y su orientación al bienestar general" (TORRE, 2005, p. 42).

6. En las últimas dos décadas el Tercer Sector ha experimentado una eclosión en las sociedades occidentales, formando un conjunto plural y heterogéneo de entidades que gozan de autonomía en su gestión, se orientan al interés general y, una parte importante de ellas, se

En la actualidad, la eficacia y eficiencia de las Políticas Sociales se mide en razón de implantar procesos e instrumentos de interacción adecuados entre actores sociales que permitan alcanzar compromisos y consensos satisfactorios de todos los implicados en el diseño y/o gestión de políticas en un determinado nivel territorial. De ahí que el objetivo de las instituciones y las políticas públicas no sea tanto la intervención directa, sino: impulsar organizaciones que atiendan las necesidades sentidas de los sujetos-destinatarios de intervención; e implantar procesos sostenidos que potencien la comunicación, la participación y la capacidad de relación entre actores sociales.

En la actual sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación. Gobernar ya no puede ser una acción unidireccional y jerárquica desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de centros, servicios y programas. El nivel local es un ámbito experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación, así como formas innovadoras de articular liderazgo político y participación social (inteligencia cooperativa).

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual *governance* local – gobierno en red o gobierno/administración/municipio relacional<sup>7</sup>. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Este modelo de "hacer política" y gestionar los asuntos públicos, junto con la proximidad local, favorece construir identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio. Por otra parte, la ciudadanía exige calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos pero también, participar en la misma definición y articulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo local. 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 local.

La cuestión estriba en torno a cómo debe participar la ciudadanía en la definición del modelo de ciudad y de su territorio. Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema como el desarrollo de las capacidades para la solución de problemas. Al sistema político se le plantean así exigencias que tienen que ver con la capacitación de su ciudadanía. Putnam (2001a, 2001b, 2002, 2003) sintetiza esta exigencia en la idea de capital social local, cuya calidad de vida pública depende en buena medida de las normas aceptadas, la confianza social y las redes de compromiso formadas por una ciudadanía activa. El capital social es un recurso arraigado en la estructura social de los individuos que se genera a través de la interacción, no es “propiedad individual” ni puede monetizarse su valor al igual que otras formas de capital (BOURDIEU, 1986); en su lugar, lubrica las relaciones entre los agentes y los une a través de redes de confianza (ANDERSON & JACK, 2002) Adler y Kwon (2002) señalan tres componentes/condiciones que deben estar presentes en la estructura o red social para que exista capital social: oportunidad, motivación y habilidad. En el desarrollo de capital social intervienen factores que afectan a la evolución de las relaciones sociales, como la interdependencia, la interacción y el tiempo. Además, podemos distinguir tres dimensiones vinculadas entre sí: estructural (características de la red de relaciones sociales establecidas); relacional o vínculos (niveles de confianza, normas compartidas, obligaciones y reconocimiento mutuo) y cognitiva (entendimiento lenguaje común e intercambio compartido). En este análisis resulta de especial importancia aludir a la concepción de capital social referida por Marcuello (2007), quien lo define en razón de su contenido, origen, efectos, propiedades y medida<sup>8</sup>. El capital social es difícilmente transferible entre los agentes como consecuencia de sus rasgos intangibles y proporciona las capacidades requeridas para la creación de conocimientos (NAHAPIET & GHOSHAL, 1998). De ahí que se trate de un activo estratégico complejo y único, conformando una fuente significativa de heterogeneidad y de ventaja competitiva sostenible para las organizaciones. Así, el capital social es un recurso apreciable por resolver problemas de coordinación, reduce costes de transacción, facilita flujo de información entre personas y organizaciones, favorece el aprendizaje y el compromiso colectivo.

La mayor riqueza de nuestras ciudades, pueblos, barrios, etc., es precisamente la calidad de su espacio público, como ámbito para el ejercicio de la ciudadanía, donde se acredita la capacidad de las democracias para configurar espacios de legitimidad, participación y responsabilidad (*governance capacity*). Esto es así porque las ciudades son lugares del diálogo y del conflicto, un “espacio”

apoyan de la acción voluntaria.

7. En este sentido, Brugué, Font y Gomá (2003, p. 14) plantean, la superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional, revalorizando así el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

8. En cuanto al contenido, es el conjunto de relaciones que establece una organización, grupo o red de personas que permite movilizar o acceder a los distintos recursos materiales e inmateriales disponibles y factibles por esos mismos sujetos. Sobre su origen, es la contribución de las personas, las organizaciones económicas y del Estado a generar una mayor cohesión social para garantizar una mejor sociedad. En cuanto a sus efectos, el incremento del capital social aumenta el grado de confianza del sistema social respecto de sí mismo, referido esto a la



percepción manifiesta de sus individuos respecto a la esperanza en una vida buena y a la confianza en sus pares. Sobre sus propiedades, la calidad del capital social disponible – tanto si se entiende como stock o como un proceso – se puede valorar en función de su simetría, homogeneidad, transitividad, conmutatividad e isomorfismo. Por último, sobre su medida, el capital social lo mediremos considerando como indicadores de referencia el nivel de confianza, personal e institucional, la participación en organizaciones y en la comunidad y la participación política.

que debe contar con una infraestructura *hard* (estructural/tangible) y *soft* (relacional).

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios/mecanismos participativos en éste ámbito. Esta escala de gobierno menor facilita el desarrollo y evaluación continua de políticas y prácticas participativas, en tanto permite el diálogo y la interacción personal, interorganizacional e interinstitucional más cercana a los intereses e inquietudes cotidianos. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario innovar en órganos, mecanismos y prácticas participativas que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local. La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (LÖFFLER, 2005; COLINO & DEL PINO, 2008; GANUZA & FRANCES, 2008, NAVARRO, CUESTA & FONT, 2009, PASTOR 2009a, entre otros) desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusión y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

## Democratizar el gobierno local intensificando la participación ciudadana

En la actualidad emerge una progresiva demanda por conciliar/compatibilizar la democracia representativa (en crisis según muchos autores) con la democracia<sup>9</sup> participativa/directa y la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. De esta forma, la participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico y con un significado sustantivo en los políticos, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas públicas en general y sociales en particular.

La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos, organizaciones 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.

La ciudadanía “reclama” una nueva “forma” de gobernar y de relación e influencia

9. “Una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título” (HELD, 2001, p. 355).

recíproca y continua entre administración local y ciudadanía. Una profundización democrática, entendida 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, organizaciones, técnicos y ciudadanos). De ahí el indiscutible crecimiento de las experiencias participativas y de las políticas orientadas a impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local. Una progresiva y evidente renovación y adaptación de las estructuras democráticas que por medio de la participación e implicación más directa de la ciudadanía, contribuye a mejorar la democracia, fomentar una mayor transparencia, legitimidad, eficacia, eficiencia e influencia en las decisiones públicas; optimizar el rendimiento institucional y formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero esta progresiva oferta de oportunidades de participación en las políticas públicas convive con contextos políticos e institucionales reticentes al impulso de políticas orientadas a promover la participación y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos y prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa/delegativa.

La extensión y diversificación en la oferta de participación produce cierto efecto movilizador en el sentido de que los ciudadanos con similares orientaciones hacia la democracia local (NAVARRO, 2008) y/u organizacional, se implican más cuando existen más oportunidades, cuando viven en un contexto participativo, proporcionando así un aumento del ejercicio de ciudadanía activa. 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. El reto es cómo llegar a ser capaces de construir una buena sociedad (BELLACH, et. al. 1992), donde “lo público se construye mediante la creación de tejido social activo. Esto pasa por la constitución de redes de participación y de acción, donde se ejercen responsabilidades y se asumen compromisos” (MARCUELLO, 2008, p. 177-178).

## La participación cívica en el Sistema Autonómico de Servicios Sociales en España

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

10. Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales – B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril.

11. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre.

12. Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales – B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero.

13. Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña – B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre.

14. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia – D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre.

15. Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón B.O.A. núm.: 132 de 10 de julio.

16. Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio.

17. Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R.\*. de 28 de diciembre.

18. Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales B.O.P.A. de 8 de marzo.

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 y/o principio (Ley de Cantabria 2/2007<sup>10</sup>; Ley 12/2008 del País Vasco<sup>11</sup>) objetivo (Ley Foral 15/2006<sup>12</sup>; Ley 12/2007 de Cataluña<sup>13</sup>; Ley 13/2008 de Galicia<sup>14</sup>; Ley 5/2009 de Aragón<sup>15</sup>; Ley 4/2009 de las Illes Balears<sup>16</sup>; Ley 7/2009, de la Rioja<sup>17</sup>), prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003<sup>18</sup>) 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 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 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. (B.O.E. núm.: 299 de 15 de diciembre). Entre los *derechos* destacar la importancia concedida al usuario respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención.

## Prácticas de participación en las políticas sociales municipales

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 (PASTOR, 2009b):

a) **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.

b) **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 en 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.

c) **Mixta**, combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas<sup>21</sup>; 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 (Sarasa, S y Obrador, G., 1999; Alguacil, 2008; Brugué y Vallés, 2005; Colino y Del Pino, 2008; Del Pino y Colino, 2003; F.E.M.P. 2002; Font, 2001; Font y Blanco, 2003; Gutiérrez, 2005; INAP, 2008; Navarro, 2002, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Montero, Font y Torcal, 2006; Morales, 2005; Pastor 2009a, 2009b; Pindado, 2008; Rodríguez y Codorniu, 2000; Rodríguez, et.al., 2005; Rodríguez y Ajangiz, 2007; Ruiz, 2006; Salamon et. al, 2001; Subirats, 2007; etc), 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. De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos (NAVARRO, 2002, 2008), 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).

### Oferta y tendencias de oportunidades y dilemas cívicos en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria. Análisis de caso

A continuación se presentan algunos hallazgos 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 Locales en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

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 y grupos de discusión con participantes estratégicos. A su vez, se emplearon el análisis documental y de contenido interno y externo a las unidades de observación. Considerando la complejidad del fenómeno se desarrolló una estrategia de triangulación metodológica al objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de los resultados y validez en la investigación, evitando así sesgos metodológicos. Esta perspectiva ha permitido recoger los discursos, las opiniones, voces, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales de ámbito local.

En el estudio empírico realizado en el contexto de la Región de Murcia, constatamos que de los 45 Ayuntamientos de la Región, solo 11 de ellos (24,4%) disponen de mecanismos formales de desconcentración y/o participación

en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales en sentido amplio (general o sectorial), 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. 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 otros 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, representado 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.

A continuación se presentan algunas tendencias observadas en los mecanismos de participación institucionalizados en materia de políticas sociales municipales.

#### *a) Institucionalización, control y desarrollo normativo proactivo y favorecedor*

El desarrollo normativo de ámbito europeo, nacional, autonómico y local, tanto general como específico del Sistema de Servicios Sociales, es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión descentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales. Nos encontramos con un marco favorecedor de la creación de Consejos Territoriales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación de los ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales. Aún más, y atendiendo a la naturaleza de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y al Programa de Cooperación Social, la participación es central y sustantiva para una gestión de calidad de los

## Servicios Sociales de Atención Primaria.

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 qué es posible participar, limitando de ésta 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. De esta forma, los participantes se convierten en “consumidores-invitados” pero no protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política. Los mecanismos de participación no son percibidos por las organizaciones como un espacio propio, sino un punto de encuentro periódico con la administración local donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en Política Social. Para los técnicos, un marco donde rendir cuentas de su gestión de forma explícita y sistemática, percibiéndolos como carga de trabajo, control institucional y social, en mayor medida que como trabajo compartido. En definitiva, un modelo centrado en lo institucional y en procedimientos previstos y controlados por y para la administración.

### *b) Iniciativa pública y procesos participativos marcados por procesos administrativos*

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 socio-comunitaria 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 éste 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 creación y cambios responden a voluntades políticas de conceder mayor o menor protagonismo a la participación en la agenda social, lo que provoca discrecionalidad e inestabilidad, y contribuye a generar una progresiva



percepción ciudadana de ser meros instrumentos de la propia administración para sus intereses más que espacios de participación sustantiva y real. A pesar de ello, la regulación y puesta en marcha de los Consejos favorece la progresiva percepción del “derecho” de participación, más allá de la mera concesión otorgada, en su caso y con condiciones, por la administración.

### *c) Participación asociativa e interferencias/interdependencias para la participación*

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 y “exiguo” “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 nodales) 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.

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 políticas<sup>19</sup>, determina la asimetría

19. 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”, como señala Bourdieu (2005, p. 75).

en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

#### *d) Divergentes expectativas entre actores*

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 deberían 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. Estas 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).

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.

#### *e) Participación instrumental*

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. 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 manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones administrativas y técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo, e incluso de la misma administración local o centro, con el fin de captar fondos autonómicos y/o estatales.

#### *f) Desconocimiento ciudadano de mecanismos y órganos institucionalizados*

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. Esta insuficiente transparencia retroalimenta/contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, reproduciendo sesgos en la participación.

#### *g) Predominio de la información y consulta no vinculante/preceptiva*

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 como 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. Los ciudadanos están dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si la participación de los ciudadanos, por el contrario, no ofrece resultados visibles, los ciudadanos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan a ninguna parte y que solamente se ciñen al proceso de toma de decisiones ciertamente no incrementan la confianza ciudadana en sus gobiernos locales si, como nos señala Löffler (2005), en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos.

### Conclusiones y oportunidades para ejercer ciudadanía: de lo simbólico a lo sustantivo/auténtico

Los resultados del estudio empírico informan que el modelo de Consejos e Institutos no ha cumplido sus objetivos cuantitativos de cobertura ni cualitativos en referencia a la calidad de participación ofrecida y percibida. Así mismo, se observa una escasa implicación/participación activa de los miembros, entendida ésta como la formulación razonada de propuestas e iniciativas concretas sobre los asuntos sociales públicos que en estos se tratan.

La política de participación ciudadana a través de los Consejos e Institutos no obedece a un proyecto de profundización democrática de la Política de Servicios Sociales municipales, en el sentido de una transferencia de poder a la

ciudadanía en la gestión de los asuntos sociales públicos, sino a una opción de carácter meramente distributivo, mediante la intensificación de la estrategia relacional que permite aumentar la eficacia de la acción del gobierno y profesionales. Mecanismos que fortalecen los aspectos más formales, representativos y simbólicos de la participación en detrimento de otros como la deliberación, conflicto, equidad, cambio social y adopción colegiada de decisiones y que sugieren fuerza real a la acción comunicativa de los actores sociales.

Subyace la consideración del papel de los ciudadanos como meros usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de servicios y no como ciudadanos, como actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas (potenciación o capacitación - *empowerment*). La participación se limita a elegir sobre determinadas opciones, criterios y políticas previamente definidas y delimitadas. No existe posibilidad real de definir necesidades ni las formas de satisfacerlas y, por tanto, se constata una escasa capacidad de intervenir de manera efectiva en las decisiones de la administración. De esta forma, como señala Pindado (2008), se pierde la oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad. En igual sentido la innovación y capital social que se genera desde estos espacios de interacción organizacional. Sin embargo, existe coincidencia entre los informantes al señalar una escasa participación activa de los miembros de los Consejos, entendida como la formulación razonada de propuestas sobre los asuntos que se debaten. Esta aparente contradicción es motivada por el funcionamiento y organización de los mecanismos (cómo) – condiciones comunicativas como señala Habermas – pero también por las diferentes y divergentes expectativas de los actores respecto de la participación en los mismos.

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 de la incorporación de la ciudadanía a la formulación de las políticas, sin favorecer 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. Se produce una división que “separa el conjunto de las cosas importantes, por un lado, de las cosas accesorias, por otro” (GUTIÉRREZ, 2005, p. 180). 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 en que sirve

para legitimar las políticas de las instituciones y, en ocasiones, de los profesionales de los centros de servicios sociales.

Los Consejos e Institutos 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 co-operadora 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. De esta forma se desvirtúa las potencialidades de estos mecanismos para ser innovadores y generar capital social; o bien, en el sentido de favorecer un proceso de aprendizaje en el que se introducen nuevos conocimientos o se combinan los existentes para generar logros nuevos. De esta forma el capital social es difícilmente transferible entre los agentes.

Los Consejos e Institutos 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.

La participación ciudadana requiere, como señala Aranguren (2008), de nuevos anclajes y de una renovada metodología de actuación. La transparencia (Herranz de la Casa, 2007) innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de servicios sociales se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir capital social y la calidad democrática en el nivel territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios sociales y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y usuarios de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales.

*Abstract: Municipal Social Policies must prioritize citizens' participation in decision-making processes. This is expected to take place by means of mechanisms which allow for a substantial engagement of both citizens and social organizations. The article analyzes and assesses the opportunities, contributions as well as the limitations concerning citizenship participation that can be seen in institutionalized structures on the local/municipal level. The idea is to investigate some of the proposals and alternatives that, from the point of view of participants, would be necessary for the enhancement of local governance and for the increased institutional efficacy of social intervention. In order to illustrate my argument, I draw mainly upon the experience of citizenship participation in the Murcia Region (Spain) – which implemented the new autonomous laws of social services –, comparing it with few other clarifying experiences.*

*Keywords: Civic Participation, Community Development, Local Social Services, Local Social Policies, Communitarian Intervention.*

## Referências

ADLER, P. S. & KWON, S. "Social capital: Prospects for a new concept". *Academy of Management Review*, 27, 2002, p. 17-40.

ALGUACIL, J. "Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local". *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, Vol. 2, 12, 2005.

\_\_\_\_\_. "Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación". *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, n. 2. 2008

ANDERSON, A. & JACK, S. "The articulation of social capital in entrepreneurial networks: Aglue or a lubricant?". In: *Entrepreneurship and Regional Development*, 14, 2002, p. 193-210.

ARANGUREN, L. "Participación". In: A. García & C. Marcuello (Coords.): *Conceptos para pensar el siglo XXI*. Catarata, Madrid, 2008, p. 187-218.

ARRIBA, A.; CALZADA, I. & DEL PINO, E. *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. CIS, Madrid, 2006.

BELLAH, R. et. al. *The good society*. NY, Vintage-Books, 1992.

BOURDIEU, P. "The forms of capital". In: J. G. Richardson, J.G. (Ed.): *Handbook for Theory and Research for the Sociology of Education*, 1986, p. 241-258.



\_\_\_\_\_. “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general”, In: L. Wacquant (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

BRUGUE, J.; FONT, J. & GOMA, R. “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”. In: M. J. Funes & A. Adell: *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, 2003.

BRUGUÉ, Q. & VALLÉS, J. M. *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. Madrid: F.E.M.P, 2005.

COLEMAN, J. “Social capital in the creation of human capital”. In: *American Journal of Sociology*, 94, 1988, p. 95-120.

COLINO, C. & DEL PINO, E. (2008): “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”. In: *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, p. 247-283.

DE LUCAS, J. “Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política”. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, n. 10. Universidad de Valencia. Valencia, 2004.

DEL PINO, E. & COLINO, C. *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. Madrid: I.N.A.P. 2003.

DOYAL, L. & GOUGH, I. *Teoría de las necesidades humanas*. Madrid: Icaria/FUHEM, 1994.

DONATI, P. “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”. In: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108. CIS. Madrid. 2004, p. 9-47.

ESPADAS, M<sup>a</sup>. A. “Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del Bienestar. Revisión conceptual para un análisis crítico de la Política Social. In: *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, 20. Universidad Complutense de Madrid. 2007, p. 167-188.

F.E.M.P. *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid, 2002.

FONT, J. *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel. Barcelona, 2001.

FONT, J. & BLANCO, I. “Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa”. *Ponencia en Jornadas sobre democracia participativa*, U.P.V, 2003.

FONT, J.; SAN MARTIN, J. & SCHNEIDER, C. “Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades”. In: J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Ed.): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS. 2006, p. 241- 259.

GANUZA, E. & FRANCES, F. J. “¿A qué llamamos participar en democracia?: Diferencias y similitudes en las formas de participación”. In: *Revista Internacional de Sociología*, LXVI, 49, 2008, p. 89-113.

GIDDENS, A. *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra, 1988.

GUTIERREZ, M. *La participación en los servicios públicos de bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*. Madrid: C.E.S. Colección Estudios, 177, 2005.

HAMZAOU, M. “La gestión territorial de los problemas sociales”. In: C. Larivière & J.-M. Gorvil (coord.): *La gestión de lo social. Revista Internacional de Políticas Sociales en Europa*. Barcelona: Hacer, 20, 2006, p. 53-63.

HARMS, H. & PEREYRA, S. “La necesidad de repensar la democracia”. In: *Revista de Ciencias Sociales Sistema*, 193. Madrid: Fundación Sistema. 2006, p. 3-24.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 3ª Ed, 2001.

HERRANZ, J. Mª. “Los ciudadanos como nuevos vigilantes de la transparencia de las empresas y las administraciones públicas”. In: *Congreso Internacional de Ética y Derecho a la Información*, 2007.

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

MAX-NEEF, M. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria, 1994.

JORBA, L. & ANDUIZA, E. “Por qué y cómo evaluar la participación”. In: M. Parés (coord.): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2009, p. 139-166.

JOHNSON, N. *El Estado de Bienestar en transición. La Teoría y la práctica del Pluralismo del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

LIN, N. *Social capital: A theory of social structure and action*. New York: Cambridge University Press, 2001.

LÖFFLER, E. “Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa”. *Texto publicado en 1º Congreso Internacional de Democracia Participativa*, 2005.

MARCUELLO, C. (Coord.) *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONG para el Desarrollo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.

\_\_\_\_\_. “La (Re)Construcción de la cosa pública”. In: A. García y C. Marcuello (Coords.): *Conceptos para pensar el siglo XXI*. Madrid: Catarata, 2008, p. 167-186.

MARCUELLO, C. & SANZ, M<sup>a</sup>. I. “Los principios cooperadores facilitadores de la innovación: un modelo teórico”. In: *REVESCO*, 94, 2008, p. 59-79.

MONTERO, J. R., FONT, J. & TORCAL, M. (ed.) *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: C.I.S., 2006.

MORALES, L. “¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España”. In: *Revista Española de Ciencia Política*, 13. Madrid, 2005, p. 51-87.

MUNDAY, B. “Los usuarios de los servicios sociales: ¿de clientes a compradores?”. *Revista de Trabajo Social*, 163. *Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cataluña*. Barcelona, 2001, p. 6-48

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

\_\_\_\_\_. “Participación Local”, *Estudio C.I.S.* n. 2.661. Madrid, 2008.

NAVARRO, C. J.; CUESTA, M. & FONT, J. (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. Madrid: CIS, 2009.

NAVARRO, C. J. & JUARISTA, P. “Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones”, In: J. R. Montero; J. Font & M. Torcal (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: C.I.S. 2006, p. 223-240.

NAHAPIET, J. & GHOSHAL, S. “Social capital, intellectual capital, and the organizational Advantage”. In: *Academy of Management Review*, 23, 1998, p. 242-266.

PASTOR, E. “Ciudadanía, democracia y política social municipal”. *Revista de Ciencias Sociales Sistema*. 207. Fundación Sistema. Madrid, 2008, p. 109-127.

\_\_\_\_\_. *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Murcia: Universidad de Murcia-Editum, 2009a.

\_\_\_\_\_. (2009b) “Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación ciudadana en las políticas sociales locales”. *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada Documentación Social*, 154. Cáritas. Madrid. 2009b, p. 191-218.

PINDADO, F. *La participación ciudadana en el ámbito local*. Madrid: FEMP, 2008.

PNUD. *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi-Prensa, 2002.

\_\_\_\_\_. *Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*. Madrid: Mundi-Prensa, 2003.

\_\_\_\_\_. *El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones*. Madrid: Mundi-Prensa, 2008.

PUTNAM, R. D. "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública". In: *Revista Zona Abierta*, 94/95. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2001a, p. 89-104.

\_\_\_\_\_. "Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work". In: *Revista Zona Abierta*, 94/95. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2001b, p.105-119.

\_\_\_\_\_. *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2002.

\_\_\_\_\_. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario* Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2003.

RODRIGUEZ C., & CODORNIZ, M., *Las entidades voluntarias en España, institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 2000.

RODRIGUEZ, G.; ARRIBA, A.; MARBAN, V. & SALIDO, O. *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC, 2005.

RODRIGUEZ HERRERO, G. & AJANGIZ, R.: "Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada". *Revista Española de Ciencia Política*, 17. Madrid. 2007, p. 181-197.

RUIZ, J. I. (dir). *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Fundación B.B.V.A.. Bilbao, 2006.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K.; LIST, R.; TOEPLER, S.; SOKOLOWSKI, S. & col. *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo*. Fundación B.B.V.A. Bilbao, 2001.

SARASA, S. & OBRADOR, G. "El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales". En J. Subirats (ed.): *¿Existe sociedad civil en España?* Madrid: Función Encuentro, 1999, p. 117-147.

SUBIRATS, J. *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

TORRE, I. de la. *Tercer sector y participación ciudadana en España*. Colección: *Opiniones y Actitudes*, 51. Madrid: CIS. 2005.

WARREN, M. E., *Democracy and association*. Princeton, Princeton University Presss, 2001.