

TRABAJO SOCIAL, CAPITAL SOCIAL, INTELIGENCIA COOPERATIVA Y DIALOGO SIGNIFICANTE EN EL AMBITO LOCAL

Autor: *Enrique Pastor Seller*¹. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Política Social. Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.

RESUMEN:

La participación ciudadana es un elemento definitorio del Trabajo Social, plasmándose tanto en sus definiciones y códigos éticos, así como en las políticas vinculadas a su intervención y en la propia formación e investigación de grado y postgrado. La preocupación por la participación ha sido y es una constante; situándose el dilema principal en torno a decidirse por una acción profesional que asume la responsabilidad directa en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un enfoque centrado en el proceso.

La comunicación presentará los valores estratégicos y transversales de la participación ciudadana para la gobernanza local y mejora de la acción profesional. En su desarrollo se incidirá en las potencialidades que ofrece la participación para la intervención social desde una perspectiva comunitaria en el ámbito municipal, aludiendo a los principios éticos y al marco teórico y normativo que orienta la acción profesional desde una perspectiva participativa. La comunicación presentará un análisis de los mecanismos, prácticas y procesos de participación en los Servicios Sociales municipales y las dimensiones de análisis e intervención profesional con las que intensificar su influencia en el Sistema, fruto de una investigación realizada entre 2004/2011. Se estructurará en tres partes; la primera, alude a un breve marco teórico y

¹ Trabajador Social, Licenciado y Doctor en Sociología. Departamento de Sociología y Política Social. Decano de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. epastor@um.es

normativo, enfatizando el análisis que las nuevas Leyes de Servicios Sociales autonómicas realizan respecto de la participación ciudadana y de las personas usuarias en el nivel local. La segunda, presenta una caracterización a modo de tipologías de los mecanismos y procesos de participación en los servicios sociales municipales y, por último, se sistematizan las propuestas y alternativas para mejorar el sistema y los procesos y prácticas orientados a intensificar la participación en la construcción de las políticas sociales en el nivel local.

1.- Introducción.

En la actualidad emerge una progresiva demanda por conciliar/compatibilizar la democracia representativa (en crisis según muchos autores) con la democracia² 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 recíproca y continua entre administración local y ciudadanía. Una profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y

² “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: 355):

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.

2.- Metodología.

La comunicación presenta un análisis y evaluación de los mecanismos institucionalizados de organización de la participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales en el ámbito municipal de la Región de Murcia, comparando sus resultados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Se estructura en tres partes; la primera, alude a un breve marco teórico y normativo, enfatizando el análisis que las nuevas Leyes de Servicios Sociales autonómicas realizan respecto de la participación ciudadana y de las personas usuarias del sistema en el nivel local. La segunda, se centra en el análisis y evaluación de las

oportunidades, contribuciones y limitaciones que presentan los órganos de participación institucionalizada en materia de servicios sociales municipales, a partir de las dimensiones objeto de investigación. La última, sistematiza las propuestas y alternativas para mejorar los procesos y prácticas que favorecerían intensificar la participación en la construcción de las políticas de servicios sociales en el nivel local.

El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, viene realizándose desde 2004-2011³, siendo los contextos de investigación todas las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Mancomunidades) con competencias en materia de Servicios de Bienestar Social de la Región de Murcia, siendo las unidades de observación los mecanismos de participación implementados en estos, con especial énfasis en los Consejos e Institutos de carácter general - territorial -. En el proceso de investigación, en primer lugar, se identificaron los Centros de Servicios Sociales de la región, ámbitos de actuación y actores relevantes. Posteriormente se realizaron entrevistas estructuradas a los responsables técnicos del universo de Ayuntamientos y Mancomunidades orientadas a disponer de una tipología y caracterización del universo de mecanismos de participación existentes en cada municipio, comarca y en la región, concretamente (denominación, objeto, carácter, ámbito de actuación, evolución, grado de formalización, objetivos, composición, órganos y funciones). A continuación, se mantuvieron entrevistas en profundidad con los actores participantes en dichos mecanismos de participación, representando al universo de entidades (asociaciones, federaciones); universo de partidos políticos con representación política y técnicos vinculados a mecanismos de participación institucionalizada. Los actores debidamente seleccionados atendiendo a la composición de los mecanismos de participación (políticos, profesionales, organizaciones sociales y vecinales) fueron entrevistados en

³ Este trabajo de investigación completa otros anteriores que abarcaban periodos más reducidos y/o tenían objetivos distintos (Pastor, 2009a, 2010).

varias ocasiones. El informe final obtenido del proceso de análisis, fue presentado a dos grupos de discusión formados por actores cualificados - ámbito local y regional - (políticos, profesionales y organizaciones sociales) y distintos a los entrevistados, para su análisis y sistematización de alternativas. Este proceso de investigación y análisis ha permitido disponer de una información validada, fiable y contrastable.

3.- Participación ciudadana y trabajo social.

La participación ciudadana es un elemento defensorio del Trabajo Social desde sus inicios y que se plasma en la misma definición del Trabajo Social y en el código deontológico de la profesión. Comprobamos que la finalidad de la profesión se encuentra enraizada en un conjunto de valores fundamentales entre los que destacan los derechos humanos y sociales, la justicia social, la autodeterminación, la normalización y la participación activa de las personas con las que trabajamos. La defensa de los Derechos Humanos, la justicia social y el desarrollo social han sido y son un valor y un referente ético sustantivo en el Trabajo Social, sólo alcanzable 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. Así, una de las competencias generales señaladas en el Libro Blanco del Título de Grado de Trabajo Social es la de *“contribuir a la ciudadanía activa mediante el empoderamiento y la garantía de los derechos sociales...participar en la formulación de las Políticas Sociales...para que puedan tomar sus propias decisiones (...), siendo necesario para ello el “...fomento de la participación”* (ANECA, 2005: 111 y 170). El ejercicio de la profesión de trabajador(a) social requiere adquirir competencias, habilidades y destrezas para saber trabajar con la ciudadanía, profesionales, grupos, organizaciones y comunidades, es decir, compartir la toma de decisiones y los procesos de intervención profesional. Supone ser capaz para: *trabajar y valorar de manera conjunta con* (personas, familias,

grupos, organizaciones y comunidades); *planificar, implementar, revisar y evaluar la práctica del trabajo social con* (personas, familias, grupos, organizaciones, comunidades y con otros profesionales) y *apoyar a las personas para que sean capaces de* (manifestar las necesidades, puntos de vista y circunstancias). Comprobamos, de esta forma, que la participación adquiere un valor estratégico y transversal en el perfil y competencia profesional del futuro Titulado en Trabajo Social, constatado en su inclusión en la descripción de los módulos o materias, así como en las propias asignaturas de los diferentes Títulos de Grado en Trabajo Social en España y Europa.

Por consiguiente, la preocupación del Trabajo Social por la participación ha sido y es una constante; situándose el dilema principal en torno a decidirse por una intervención profesional que asume la responsabilidad directa en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un enfoque centrado en el proceso. El modelo de participación de la población en la toma de decisiones que se adopte en la práctica profesional, es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro enfoque de la intervención social. La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas, o por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo, desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de toma de decisiones. Contestar al para qué, cómo, cuánto y cuándo (definición y priorización de necesidades, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación, etc.) integremos la

participación en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención profesional

La participación como forma de poder social se ejerce tomando o influyendo en decisiones vinculadas con las políticas, organismos y programas sociales, lo que requiere, en muchas ocasiones, desbloquear accesos al poder. Pero existen otros escenarios menos visibles de poder, concretamente: restringiendo el debate de determinados asuntos, invisibilizando conflictos, salvaguardando intereses de determinados grupos manteniendo para ello los sistemas participativos que en nombre de la “representatividad” perpetúan su “status quo”; dedicando recursos insuficientes; estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que esta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos; y obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas; logrando así la exclusión de intereses y personas.

Una intervención profesional orientada al “empowerment” comunitario, a impulsar el capital social local implica tres dimensiones estratégicas participativas: a) crear y fortalecer redes de relaciones inclusivas; b) generar un compromiso colectivo en torno a necesidades sentidas, a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinar y c) promover y organizar procesos de participación descentralizada a través de toma de decisiones ascendentes (governabilidad ascendente) (Pastor: 2004, 2010). La participación ciudadana es un proceso dinámico, lento, complejo y activo, dónde las dimensiones social e individual actúan de manera transaccional, dando “luz” a una compleja amalgama de interacciones, orientadas a favorecer el crecimiento cualitativo de los sujetos involucrados, con sus propias dinámicas y niveles de expresión y en orden a la intensidad de la percepción de sus necesidades.

4.- La participación en el Sistema Autonómico 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 cauces y mecanismos con los que 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 y/o principio rector del sistema (Ley de Cantabria 2/2007⁴, Ley 5/2009 de Aragón⁵, Ley 12/2008 del País Vasco⁶, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha⁷, Ley 16/2010 de Castilla y León⁸) objetivo (Ley Foral 15/2006⁹; Ley 12/2007 de Cataluña¹⁰; Ley 13/2008 de Galicia¹¹; Ley 5/2009 de Aragón; Ley 4/2009 de las Illes Balears¹²; Ley 7/2009, de la Rioja¹³, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha), prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003¹⁴, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Contemplan la creación de mecanismos que canalicen la participación ciudadana, así como 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 carteras de servicios de las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de las personas usuarias, con

⁴ Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales – B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril.

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

⁶ Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre

⁷ Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha – B.O.E. núm.: 38 de 14 de febrero de 2011.

⁸ Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León – B.O.E. núm.: 7 de 8 de enero de 2011. BOCYL. núm.: 244 de 21 de diciembre de 2010 y corrección de errores en BOCYL, núm.: 23 de 3 de febrero de 2011.

⁹ Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales – B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero

¹⁰ Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña – B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre

¹¹ Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia – D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre

¹² Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio

¹³ Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R. . de 28 de diciembre

¹⁴ Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales B.O.P.A. de 8 de marzo

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 Planes Estratégicos y Sectoriales, así como la creación de órganos asesores y consultivos de participación directa y asociativa, tales como:

- ***Mecanismos regionales de coordinación interadministrativa e interdepartamental*** para elaborar la planificación autonómica (planes estratégicos, mapas) y garantizar la participación de todas las administraciones competentes. Contemplan órganos colegiados tales como: Observatorios y/o Consejos de Coordinación Interinstitucional o Interadministrativa.

- ***Comités técnicos de estudio de necesidades sociales y evaluación de la eficiencia y calidad*** de los Servicios Sociales y ***Comités de ética*** de los Servicios Sociales.

- ***Órganos regionales de participación***, asesoramiento, consulta y propuesta en materia de servicios sociales, adscritos a la consejería competente y cuyo objeto es articular la participación y contribuir al mejor desarrollo, calidad y eficacia del Sistema (Consejos Autonómicos de Acción Social, SS.SS., Mesas de Servicios Sociales, etc.).

- ***Órganos regionales asesores y consultivos*** en asuntos relativos a la atención a la ***dependencia*** (Comité Consultivo de Atención a la Dependencia).

- ***Órganos colegiados Sectoriales.***

- ***Órganos provinciales, forales o insulares de participación***, asesoramiento, consulta y propuesta en ese ámbito en materia de servicios sociales, adscritos a la Diputación Provincial/Foral/Insular (Consejos de Servicios Sociales).

- *Mecanismos locales* de participación (Consejos Locales de Servicios Sociales).
- *Fomento de la participación de la iniciativa social en los servicios sociales.*

En este aspecto nos encontramos con leyes que diferencian la iniciativa social lucrativa (iniciativa mercantil) de la no lucrativa (iniciativa social). En otras, dicha diferenciación no existe, reconociendo por igual al derecho de participar en la creación de centros y servicios y únicamente ante análogas condiciones de calidad, eficacia y costes, darán prioridad a la colaboración con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. En cuanto a las modalidades de colaboración se reconocen fórmulas tales como: concertación, convenios y acuerdos y subvenciones.

- Escasas leyes y de manera ambigua señalan que podrá articularse a través del movimiento asociativo y mediante los *procesos participativos* que la Administración de la Comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales dispongan para canalizar la información, la propuesta, el debate o la consulta en relación con las singulares actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación que les competan.

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. Por otra parte, las leyes promulgadas tras la LAPAD contemplan derechos y deberes de los profesionales de los servicios sociales, concretamente de una formarse de manera continúa y adecuada al contenido de la actividad que hayan de desarrollar, conocer las

herramientas técnicas y tecnológicas que sean precisas. Para ello, deberán contar con medios y apoyos necesarios para desarrollar su actividad con calidad, eficacia y eficiencia y que las administraciones adopten las medidas pertinentes para la prevención y atención de las situaciones de riesgo derivadas de su trabajo, garantizando su integridad.

5.- Caracterización y tendencias de los órganos de participación en servicios sociales.

Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en las Política de Servicios Sociales municipales son los siguientes: a) *estructuras de participación de base asociativa o Consejos*¹⁵; b) *organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos*¹⁶ y c) *mecanismos no formales de participación de base asociativa*¹⁷

Los resultados de la investigación a partir de las dimensiones de análisis y desde los actores participantes en los mecanismos de participación en la región, permiten identificar potencialidades, limitaciones y tendencias de los Consejos Territoriales de Bienestar Social en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal; siendo los más significativos los siguientes (Pastor, 2012):

- Existencia de un marco normativo propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales.

¹⁵ Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

- Un modelo de participación institucional que otorga a la administración local, a través del responsable político y/o técnico del área, una enorme y flexible capacidad de control sobre estrategia, oportunidades, agenda, asuntos, actores participantes y procesos participativos.
- 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.
- Dificultades de representación y participación plural real ante la fragmentada y atomizada realidad asociativa, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso.
- Existencia de contextos asimétricos de poder entre las organizaciones sociales ante la desigual capacidad y oportunidad de acceder a espacios de decisión de los asuntos públicos por parte de estas. Se observa que ciertas organizaciones sociales acaparan la representación social en múltiples foros participativos.
- La desigual capacidad y habilidad de los participantes en formular opiniones políticas en los mecanismos de participación caracterizados, en ocasiones, por lenguajes/documentos tecnocráticos / burocráticos provoca la exclusión de representantes y las “opiniones” consideradas “no calificadas”, intensifica la asimetría representativa de colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales y, a la vez, produce sentimientos de “inhabilitación” a la acción política por parte de personas con escasas habilidades comunicativas y argumentación técnica.

- Objetivos 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.
- Existencia de una brecha entre objetivos formales (recogidos en reglamentos) 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).
- Favorable valoración de las organizaciones sociales respecto de los mecanismos de participación en razón de la posibilidad de mejorar el diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales. Por su parte, los técnicos lo valoran por ser 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 comunicación impulsada a través de los mecanismos de participación ha permitido mejorar, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales.
- 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 diana) se han de prestar los servicios.

- El dominio de la lógica pública en un contexto relacional caracterizado por una elevada dependencia económica y de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social, provocando relaciones interasociativas donde predomina la competencia sobre la cooperación/redes/alianzas y que nos diferencian de modelos de bienestar más consolidados como el nórdico o el Bismarkiano, donde estas entidades comparten responsabilidades con la Administración.
- El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo, más vinculado con el cumplimiento de plazos, reglamentos, etc, y donde el análisis y deliberación de problemáticas y cursos de acción política a implementar y evaluar quedan al margen o bien son “rescatados” para dar cumplimiento de requerimientos técnicos y/o administrativos y no de carácter político.
- 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.
- 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. Sus participantes se convierten en “consumidores-invitados” de la oferta de participación, pero no protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política.
- Desconocimiento ciudadano y de entidades no participantes de la existencia y/o funcionamiento de los Consejos, motivado por un proceso de formalización y funcionamiento no 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.

6.- Conclusiones y aportaciones.

En conclusión, 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 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” – tal y como manifiestan - en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de absentismo (no asistencia a sesiones). 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.

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa (Löffler, 2004; Brugue, Font y Gomá, 2005; Gutiérrez, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006; Colino y Del Pino, 2008; Navarro, 2008; INAP, 2008; Pindado, 2008; Jorba y Anduiza, 2009; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Pastor, 2009b, 2011), 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 efectiva de las políticas, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. 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.

Atendiendo al análisis desde los participantes de la investigación, podemos sistematizar las aportaciones/propuestas orientas a profundizar/mejorar los mecanismos y prácticas participativas en los servicios sociales en el ámbito local y que pueden sintetizarse del siguiente modo (Pastor, 2012):

1º) Preparación adecuada. Los contextos institucionales moldean significativamente los roles que adoptan los actores, los procesos y, por tanto, los resultados y la satisfacción de los actores. De ahí la necesidad de una coherencia en la organización municipal en escuchar y vincular los asuntos y acuerdos a la acción de gobierno. Por tanto, se precisa de: estructura administrativa, desarrollo normativo, recursos de apoyo a organización y desarrollo y voluntad política. Una responsabilidad definida, un liderazgo sólido que vincule la acción de gobierno local en su conjunto.

2º) Planificación inclusiva y criterios de proceso. Supone acordar “reglas de juego”, claridad en contexto, finalidad, propósitos, diseño en procesos y tareas. Deben cuidarse los ritmos, lugares de realización y criterios y selección de actores a participar. Los mecanismos de participación existentes en un gobierno deben estar conexiónados entre

si con el fin de dar una visión integradora de ciudadanía. El proceso participativo debe satisfacer lo emocional (que los participantes y ciudadanía se sientan reconocidos, respetados y escuchados), el interés legítimo de los participantes que obtienen resultados y sentir/percibir/objetivar que el procedimiento es legítimo, justo, valioso. Estas cuestiones requieren evitar la improvisación, la fatiga del diálogo y “simulacros”.

3º) Inclusión y diversidad de actores/territorios. Supone la incorporación equitativa de actores, no solo desde la representatividad estadística, sino especialmente de la integración de todas las posiciones/voces. Ello requiere la igualdad en consideración/reconocimiento en los debates desde una comunicación horizontalizada. Los criterios y procesos de selección de actores deben ser transparentes, evitando privilegiar a “grandes corporaciones”, ignorar a opositores, o bien, privilegiar en exceso a “expertos”. La máxima inclusión/representatividad implica que la ciudadanía en general tiene que tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. No resultan eficaces los mecanismos y procedimientos que excluyen de los procesos de toma de decisión a las personas o grupos por falta del “capital” (social, cultural, económico, tecnológico).

4º) Equipo dinamizador y dinámica facilitadora. Los facilitadores deben ser imparciales y cualificados, su tarea principal es cultivar sensación compartida de apropiación, “empoderando” a la ciudadanía mediante un diálogo significativo. Esto requiere promover la indagación, la transparencia comunicativa y la autorreflexión. Ingredientes que potenciaran la comunicación, generando un ambiente de confianza orientado a identificar coincidencias y diferencias argumentadas. En este sentido cabe incidir en que participar no es solo asistir a reuniones, sino apropiarse de los procesos de toma de decisiones desde los diferentes mecanismos y medios que disponemos para escuchar y

dar salida a la voz de los ciudadanos individualmente considerados, como grupos no organizados y como entidades sociales.

5º) *Dinámica motivadora*. Los mecanismos deben motivar y estimular para participar. Los participantes deben tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos van en serio y que sus propuestas no se quedan en “papel mojado”, sino que van a ser tomadas en consideración a la hora de tomar las respectivas decisiones. Las experiencias muestran el riesgo de utilizar los mecanismos para justificar decisiones adoptadas previamente, instrumentalizándose la opinión pública.

6º) *Colaboración y propósito compartido*. Supone trabajar en la planificación, recogida y presentación de información, etc., evitando promover opciones principales y secundarias.

7º) *Apertura y aprendizaje*. Ayudar a escucharse, explorar nuevas ideas sin restricciones, generar nuevas opciones; mediante un espacio de aprendizaje, distensión, autorreflexión. Para ello es importante cuidar ritmos, generar momentos de inflexión que permita a los participantes mostrarse vulnerables y hacerse vulnerables y permeables al resto de actores

8º) *Funcionamiento deliberativo*. El proceso metodológico de las sesiones debe promover la deliberación. Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen, sino que se debe disponer de información extensa y diversa sobre los pros y contras, los diferentes intereses y opciones de la cuestión a tratar. Se trata de plantear todos los aspectos de un tema, hacerlo transparente, presentar los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y las repercusiones sobre la resolución de otros temas (ranking de prioridades) como sobre las personas afectadas. Es preciso transferir esas capacidades a la ciudadanía para que esta disponga del capital y poder para adoptar decisiones autónomas. Pero el “input” de información no se debe

confundir con su utilización para conseguir el apoyo de la ciudadanía a una decisión adoptada por la Administración.

9º) *Transparencia y confianza.* La información debe ser accesible / multidireccional / policéntrica y desde diferentes medios. Se trata de generar procesos claros y flexibles tanto en la información como en la recogida de opciones, análisis de las mismas y generación de alternativas analizadas desde la viabilidad y la perspectiva de futuro.

10º) *Apoyo del bien general.* Los participantes deben apoyar el bien común, es decir la adopción de decisiones importantes para el futuro de la comunidad y no solamente de determinados grupos. Ello requiere de un diagnóstico comunitario basado en criterios de priorización adoptados de manera participativa.

11º) *Impacto y acción.* Asegurarse de que cada esfuerzo participativo tiene potencial real, lo que implica mecanismos de participación interconectados, adecuados, efectivos y capacitantes. Los participantes deben evidenciar que su participación es significativa / influye / impacta, una sensación de apropiación real sobre procesos, tareas y decisiones.

12º) *Compromiso sostenidos-cultura participativa.* Los procesos participativos deben vincularse entre si con el fin de ir generando una cultura participativa en el contexto local que involucre a todos los ámbitos de la vida cotidiana y agentes socializantes, en orden a generar una ciudad participativa.

En resumen, la transparencia e 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 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.

7.- Referencias bibliográficas.

ANECA (2005): *Libro Blanco. Título de Grado en Trabajo Social*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.

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

CASADO, D. (Coord.) (2010): *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI*. Cáritas y FOESSA. Madrid.

COLINO, C. Y DEL PINO, E. (2008): “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”. *Revista catalana de dret públic*, nº 37, pp. 247-283.

GUTIERREZ, M. (2005): 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.

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

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

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

LÖFFLER, E. (2004): “Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa”. *1ª Congreso Internacional de Democracia Participativa*. Madrid 1- 3 de diciembre.

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

NAVARRO, C., J.,:(2008): “Participación Local” Estudio C.I.S. n. 2.661. Madrid.

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

PASTOR, E. (2004): “La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del Trabajo Social Comunitario”. *Revista Cuadernos de Trabajo Social “Alternativas”*, nº 12, Universidad de Alicante, pp. 103-138.

- (2009a): “Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal”. *Revista Portularia*, vol IX, nº1. Universidad de Huelva. pp.: 69-81.

- (2009b): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Universidad de Murcia-Editum, Murcia.

- (2010): “Trabajo Social comunitario, participación y calidad democrática”. *Revista de Servicios sociales y Política Social*, nº 91 Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid. pp.:9-26.

- (2011): *Participación, ciudadanía y políticas de proximidad*. LAP LAMBERT. Alemania.

- (2012): “Gobernanza de los servicios sociales municipales: voz y salida a las aspiraciones ciudadanas”. En proceso de revisión en *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, Vol 25 (1), Universidad Complutense de Madrid .

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

VILÁ, T. (2011): “Las leyes de servicios sociales del siglo XXI. Análisis jurídico-administrativo”. *Ponencia presentada en el Encuentro de Intervención y Políticas*

Sociales de Caja Madrid y X Jornadas de SIPOSO: "Protección a la dependencia y leyes de servicios sociales del siglo XXI". Madrid 3 de junio de 2011.

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