



# **Evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y actores de las políticas públicas de bienestar social local: análisis del caso de la región Murciana (España)**

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

## **Resumo**

El artículo presenta una evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de bienestar social en el ámbito municipal de la Región de Murcia (España) así como su incidencia en sus actores y en la red de cooperación interasociativa. Los resultados de la investigación, realizada entre 2004- 2010, son comparados con investigaciones, realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Los resultados de la investigación permite, en primer lugar, sistematizar a modo de tipologías los mecanismos de participación existentes en el ámbito regional y, posteriormente, identificar las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos Territoriales Locales en su capacidad para influir los procesos de democratización y eficacia de las políticas de bienestar social en el ámbito local. Sus resultados nos muestran escasas oportunidades de participación y en su caso mas formales que reales, al no favorecer la posibilidad de realizar un ejercicio de poder o impacto efectivo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales municipales.

---

*Recebimento: 20/3/2011 • Aceite: 31/2/2011*

<sup>1</sup> Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Política Social. Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. End: Campus de Espinardo. 30.071 Espinardo (Murcia)- SPAIN. E-mail: epastor@um.es

**Palabras-clave:** Desarrollo local; capital social; sostenibilidad; participación cívica; políticas de bienestar

## **Impact assessment of the mechanisms of citizen participation in the management and public policy actors of local social welfare: case analysis of the region of Murcia (Spain)**

### **Abstract**

The article presents an assessment of the impact of mechanisms for citizen participation in the design, implementation, monitoring and evaluation of social welfare policies at the municipal level in the Region of Murcia (Spain) and their impact on the actors and the network of cooperation between associations. The results of the investigation, conducted from 2004 to 2010, are compared with research, facts and trends observed in other national and international studies and experiences. The results of the investigation permit, first, systematize the ways and types of participation mechanisms at the regional level and then identify the contributions, limitations and significant trends of Local Councils in their capacity to influence democratization and efficiency processes of social welfare policies at the local level. Their results show little opportunity to participate and if more formal than real, to not favor the possibility of an exercise of power or actual impact on the design, implementation and evaluation of municipal social policies.

**Keywords:** Local development; social capital; sustainability; civic; welfare policies

## Presentación

El artículo presenta una evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de bienestar social en el ámbito municipal de la Región de Murcia y su incidencia en sus actores y en la red de cooperación interasociativa. Los resultados de la investigación son comparados con hallazgos con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Los resultados de la investigación permite, en primer lugar, sistematizar a modo de tipologías los mecanismos de participación existentes en el ámbito regional y, posteriormente, identificar las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos Territoriales Locales en su capacidad para influir los procesos de democratización y eficacia de las políticas de bienestar social en el ámbito local.

Centrar la investigación en la participación ciudadana, en el ámbito de las Políticas de Bienestar Social en el ámbito municipal y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos Locales<sup>2</sup> permite profundizar en un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada entorno a la democracia asociativa; disponer de un marco institucionalizado y una lógica normativa concreta y consolidada a la que referirse y establecer análisis comparativos entre contextos, mecanismos, prácticas y casos.

Investigar acerca del impacto de los mecanismos de participación en la construcción de la agenda y su incidencia en la gestión de las políticas públicas supone responder a un asunto innovador de interés preferente en el ámbito de las administraciones públicas, académicas, investigadoras y profesionales. En la actualidad emerge una progresiva demanda por la democracia directa y la participación ciudadana en la gestión pública, convirtiéndose en un asunto central y de actualidad en el debate político, civil, profesional y académico en general, y con un significado sustantivo en los políticos, investigadores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas Sociales. La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos y comunidades requiere de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores

---

<sup>2</sup> Órganos de participación recogidos en todas las leyes autonómicas de servicios sociales.

sociales (públicos y cívicos), convirtiéndose la participación en un elemento consustancial en este nuevo contexto pluralista y relacional.

La participación, como señalan diferentes autores (WARREN, 2001; MORALES, 2005; MONTERO, FONT y TORCAL, 2006; FLEURY, 2006, ROQUE Y ZIMERMANN, 2009, JORBA Y ANDUIZA, 2009, entre otros), aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público, generar capital social, potenciar sentimientos comunitarios; permitir que la *“política se socialice”* y reforzar las decisiones a adoptar o, incluso, adoptadas. De ahí que la participación se haya convertido en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos y profesionales que desean implementar una gestión política y/o técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de centros/servicios. La participación en la elaboración de las políticas sociales es *“una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población”* (SUBIRATS, 2007, p.57). Pero esta centralidad requiere de instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la misma y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales.

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 consiste en 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).

### **Procedimientos metodológicos que orientan la investigación**

El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, realizado entre 2004-2010 ha permitido disponer de una evaluación de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios de Bienestar Social de cada una de las Corporaciones Locales de la Región, elaborar tipologías y análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto, en términos de contribuciones y potencialidades de los Consejos en la profundización democrática de las políticas públicas locales en materia de Bienestar Social y la mejora en la eficacia de la gestión de los servicios y prestaciones sociales.

Los contextos de investigación han sido todas las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Mancomunidades) con competencias en materia de Servicios de Bienestar Social de la Región de Murcia, concretamente 45 Ayuntamientos y 5 Mancomunidades, 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 primer lugar, se identificaron los Centros de Servicios Sociales de la región y su ámbito de actuación. Posteriormente se realizaron un total de 50 entrevistas a los responsables técnicos del universo de Ayuntamiento y Mancomunidades existentes en la región. Entrevistas orientadas a disponer de unas fichas descriptivas del universo de mecanismos de participación existentes en cada municipio, comarca y en la región. Esta primera fase permitió disponer de una información relevante del universo de los mecanismos de participación, concretamente (denominación, objeto, carácter, ámbito de actuación, evolución, grado de formalización, objetivos, composición, órganos y funciones). Posteriormente se mantuvieron entrevistas en profundidad con actores participantes en dichos mecanismos de participación, representando a un total de 22 entidades participantes. Los actores fueron entrevistados en varias ocasiones y fueron debidamente seleccionados atendiendo a la composición de los mecanismos de participación (políticos, profesionales, organizaciones sociales y vecinales). El informe final obtenido del proceso de análisis de contenido fue presentado a dos grupos de discusión formados por actores cualificados (políticos, profesionales y organizaciones sociales) distintos a los entrevistados. Este proceso de investigación y análisis ha permitido disponer de una

información validada, fiable y éticamente contrastable, además, por su aprobación en los órganos pertinentes de la Universidad de Murcia.

El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente – no exclusivamente<sup>3</sup> - de carácter cualitativo, lo que ha permitido recoger los discursos, las opiniones, voces, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación ciudadana en materia de las Políticas Sociales en el ámbito local. El estudio de casos ha permitido la proximidad y participación de los actores que construyen la realidad, superando, de esta forma, meras intenciones descriptivas o contables para explicar los motivos que conducen a una realidad determinada. A su vez, este método ha permitido producir conocimientos relevantes a partir de la combinación de técnicas y desde un contexto participativo de los sujetos/actores.

Considerando la complejidad del fenómeno a conocer, se han empleado diversas técnicas para la recogida de datos con el fin de incrementar la eficiencia de las mismas y solucionar el problema que representaba el análisis de la complejidad causal<sup>4</sup>, fundamentalmente, la entrevista a responsables/técnicos de todas las Corporaciones Locales de la Región, entrevistas en profundidad a los actores participantes y grupos de discusión con participantes estratégicos<sup>5</sup>.

Atendiendo a la máxima representatividad de los discursos existentes, se contempló la diversidad de los actores participantes en los mecanismos de participación objeto de estudio, concretamente los agentes: políticos (tanto del gobierno como de los diferentes partidos políticos de la oposición), técnicos (relevancia, heterogeneidad, responsabilidad e implicación directa) y asociativos (calificación y

---

<sup>3</sup> En la primera fase de la investigación se emplearon técnicas cuantitativas con el fin de disponer de un conocimiento de la tipología de mecanismos de participación ciudadana existentes en el universo de las Corporaciones Locales de la Región. Para ello se utilizaron encuestas, previamente validadas, que mediante entrevista personal a actores cualificados de todas las entidades públicas locales (políticas y profesionales) facilitaron la consecución del conocimiento descriptivo tipológico.

<sup>4</sup> Para ello, se ha desarrollado una estrategia de triangulación metodológica - “*within-method triangulation*” - con el objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de los resultados y validez en la investigación, evitando sesgos metodológicos. Para conseguir la necesaria estimación para la validez se han tenido presente los procesos más usuales, como son la triangulación de técnicas, saturación de pruebas y evidencias y contraste con investigaciones similares.

<sup>5</sup> En éste caso, y para obtener el máximo rigor científico, se han considerado en su elección criterios de calidad tales como: capacidad, disposición a dar información relevante, accesibilidad, credibilidad, transferibilidad, consistencia o dependabilidad, confirmabilidad y éticos.

contraste de discursos, diversidad, máxima representatividad y permanencia como vocal en el mecanismo participativo).

Para su contraste y ampliación se emplearon la recopilación, síntesis y análisis documental (teórico, normativo y empírico) en una doble dirección: interna y externa a las unidades de observación<sup>6</sup>. Todo ello ha permitido el contraste de los datos obtenidos en los cuestionarios, las entrevistas y los grupos de discusión con aquellos derivados del análisis documental y de contenido; desde una aproximación comprensiva y reflexiva por parte de los actores de la participación ciudadana en la gestión de la Política Social Local.

### **Desarrollo local y sostenibilidad de los procesos participativos**

Las nuevas realidades sociales demandan estrategias integradas de desarrollo del territorio, de desarrollo 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. 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 (PNUD, 2008).

Es imprescindible impulsar un desarrollo endógeno - desde abajo - y la gestión participada de proyectos integrales, mediante formulas innovadoras y creativas de partenariado 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

---

<sup>6</sup> En cuanto a primera, a través de "documentos" producidos por los actores participantes, tales como: reglamentos, estatutos, actas, ordenes del día, convocatorias, etc.. Respecto a la externa, orientada al análisis teórico, normativo y bibliográfico de los discursos existentes sobre la participación ciudadana, especialmente vinculada con la Política Social Local, así como respecto de experiencias similares acontecidas tanto en el ámbito internacional como nacional

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, 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 y PEREYRA, 2006, p.23).

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI, significa ampliar las alternativas 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. 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, 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, innovación y de una participación real y de impacto perceptible en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

### **Gobernanza local, capital social y ciudadanía activa**

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 finalidades, 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 (DONATI, 2004).

El actual pluralismo (JOHNSON, 1990) del Bienestar - *welfare pluralism* - conlleva 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 debe realizar la “ciudadanía compleja”, entendida por tres motivos: reconoce los derechos civiles, políticos-sociales y humanos; entrelaza entre sí 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 “*governanza*” local (FISCHER, 2007, ROVER, 2011) es de roles y relaciones y se

manifiestan entre los actores en cambio 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, partenariados, experiencias participativas, etc.) que conviven y conflictúan 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 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.

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 social (COSTA, 2011), relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización

---

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

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 implementación de procesos orientados a una solución participada 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 (COLEMAN, 1988) 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 Y 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 referencia 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 y 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” 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

---

<sup>8</sup> 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 si 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.

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, E., 2005; COLINO Y DEL PINO, 2008; GANUZA Y FRANCES, 2008, PINDADO, 2008; NAVARRO, CUESTA Y FONT, 2009, 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 inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

### **Marco normativo para el impulso de políticas de participación en bienestar social municipal**

#### **Aproximación a las iniciativas de impulso en el ámbito internacional**

En el ámbito europeo, las reflexiones, recomendaciones y declaraciones en torno a la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales tienen como referente importante las propuestas realizadas por la Unión Europea y la OCDE. Ambos organismos promueven acciones orientadas a fomentar la participación ciudadana en el ámbito local, compartiendo el mismo diagnóstico: la falta de interés por la política y las dificultades de implicar al ciudadano en lo público a través de los mecanismos tradicionales de participación.

Tanto la Unión Europea como la OCDE plantean propuestas concretas, a través de recomendaciones, así como principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos. Respecto a la Unión Europea, uno de los primeros actos públicos y normativos importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal. Las líneas directrices de ésta

marcaron profundamente el marco estratégico de la participación en la vida local, entre otros aspectos en la necesidad de: intensificar la comunicación entre ciudadanía y representantes; mejorar las posibilidades de participación; especialmente de ciudadanos con mayores dificultades en participar activamente; incrementar la influencia de la ciudadanía en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida y favorecer la participación de los residentes extranjeros. Esta Recomendación es reemplazada por la Rec. (2001) 19 aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local. Esta tiene por finalidad proponer a los decisores políticos un conjunto coherente y moderno de principios y líneas directivas, como base común de la acción de los Estados miembros del Consejo de Europa en este dominio esencial para la democracia. Entre sus consideraciones la citada Recomendación señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático “...puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión” (Consejo de Europa, 2001: Preámbulo). En términos similares se pronuncian otras instituciones como el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa o la Federación Española de Municipios y Provincias, entre muchos otros.

El Consejo de Europa (2001) considera que la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implica un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. De ahí que recomiende a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa.

Por su parte, la OCDE (2001) plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la

consulta y la participación activa. Según ésta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Destacar los Programas Europeos que incentivan la participación ciudadana en su elaboración, gestión y evaluación, tales como la Agenda Local, URBAN, LEADER+, EQUAL, HABITAT, entre otros. La “Agenda de Barcelona” 2010 fruto de la Cumbre Europea de Gobierno Locales que bajo el lema de “*Gobiernos locales en red para una nueva Europa*” desarrolla un conjunto de recomendaciones y propuestas que contribuyen a avanzar hacia una Agenda Local Europea, en la estela de aportaciones precedentes tales como la Declaración de Bristol de diciembre del 2005 y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de mayo de 2007.

### **Referentes normativos de carácter estatal en políticas de participación local**

En el **ámbito nacional**, la Constitución Española de 1978 realiza un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Todos estos principios orientan a desarrollar unas Políticas de Bienestar en las que la presencia de los ciudadanos no se limite a mera recepción de prestaciones, sino que incluya, además, la colaboración de los mismos en el establecimiento de los criterios de actuación de esta materia.

En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta última, constituye, a los efectos del presente artículo, un intento de desarrollar el tratamiento que se realiza en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los

ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. Se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer efectiva esa participación.

La Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del Gobierno Local contempla, además, tres novedades, concretamente la creación de distritos, del Consejo Social de la Ciudad y de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. Por su parte, el Consejo Social de la Ciudad en *municipios de gran población* <sup>9</sup> es un mecanismo participativo de carácter consultivo donde se encuentran implicadas las principales organizaciones económicas y sociales y se centra en el desarrollo local y la planificación estratégica urbana. Por otra, la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, formada por todos los grupos del Pleno municipal garantizaría la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos.

Finalmente la Federación Española de Municipios y Provincias ha venido desempeñando un papel fundamental en la defensa de los intereses del municipalismo español, como en su esfuerzo de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas del Estado. En éste sentido, cabe resaltar la Carta de Derechos Ciudadanos y entre sus contenidos el Reglamento-Tipo de Participación Ciudadana, aprobada en 2006 y canalizada a través de la Agenda Local de la Participación (ALARP) que contempla 45 líneas de actuación y recoge las tareas a desarrollar para su implementación.

### **Mecanismos regionales/autonómicos de participación cívica en política social**

El conjunto de Leyes autonómicas de Bienestar Social 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 Política Social, así como en la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales.

---

<sup>9</sup> Aquellos con una población superior a los 250.00 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, así como municipios con población superior a los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales

Las leyes autonómicas 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 comunitarios o de base.

Así mismo, contemplan 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 Bienestar Social.

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.

---

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

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

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R.: de 28 de diciembre

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

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 último, destacar los amplios 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.

### **Caracterización de mecanismos participación en la región de Murcia (España)**

El complejo, heterogeneidad y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal en España suelen distinguirse en torno a mecanismos de base **asociativa** (Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local...); **personal - deliberativos o directos-** (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...) y **mixtos** (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 (FONT, 2001; F.E.M.P. , 2002; DEL PINO Y COLINO, 2003; BRUGUE Y VALLES, 2005; GUTIÉRREZ, 2005; MONTERO, FONT Y TORCAL, 2006; SUBIRATS, 1999, 2007; ESPADAS, 2007; RODRIGUEZ Y AJANGIZ, 2007; RUIZ, 2007; ALGUACIL, 2008; INAP, 2008, NAVARRO, 2009; entre otros) podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales – tercer sector/sistema - en relación con sus nuevas

competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica (NAVARRO, 2002, p. 40-41). De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos, se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa - modelo de orientación ciudadanista - bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos) (NAVARRO, 2008).

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

En el estudio empírico realizado en el contexto regional, constatamos que de los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región, solo once 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.). 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. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias.

## **Contribuciones y limitaciones de los mecanismos de participación local en el ámbito regional**

A continuación se presentan los resultados de las principales dimensiones de análisis que permiten evaluar las contribuciones, potencialidades y limitaciones más significativas de los Consejos Territoriales de Bienestar Social relacionadas con su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

### **Desarrollo normativo y descentralización**

El desarrollo normativo de ámbito europeo, nacional, autonómico y local, tanto general como específico del Sistema de Bienestar Social, analizado anteriormente, es 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. 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 ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales.

### **Iniciativa, trayectoria y valores**

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 responsable político del Área que atendiendo a directrices, 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.

### **Institucionalización y control**

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de 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. Un diseño que introduce evidentes asimetrías en las oportunidades de participar y refuerza la dependencia de las organizaciones sociales respecto de la administración. 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.

### **Actores, motivaciones, representatividad e interdependencias: sesgos y asimetrías**

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

Se constata una progresiva burocratización, profesionalización, especialización funcional y dependencia del sector asociativo respecto de las administraciones públicas. Los procedimientos y condiciones de

acceso al sectorializado y cada vez más concurrido “fondo” público (contratos, acuerdos, subvenciones) puede llevar a las entidades a reducir su potencial de flexibilidad y capacidad de innovación, dado que al final la administración determina qué (centros y servicios), para qué (sentido y fines) y cómo se hace (modos de intervención) y a quién (colectivos y/o problemáticas diana) se han de prestar los servicios. Este dominio de la lógica pública, tanto político institucional como de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social. Este contexto puede generar entre las entidades relaciones de competencia - de lucha por posiciones de capacidad de disponer de poder administrativo - en mayor medida que de cooperación/redes/alianzas.

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

### **Objetivos, funciones y expectativas: convergencias y divergencias**

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

---

<sup>19</sup> 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).

actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir (expectativas). De un lado, las entidades sociales implicadas los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permite conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. 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).

### **Asuntos, metodologías y procesos**

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

### **Participación instrumental vs. sustantiva**

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 (LAVILLE, 2002), tales como la elaboración de

diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanía e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

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

### **Conclusiones y aportaciones finales**

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política de participación en las políticas de bienestar social municipal conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios.

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

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. Por tanto, como señala Navarro (2008 p.8) no se trata de un alejamiento de la esfera pública, sino de la percepción de ausencia de beneficios del esfuerzo que implica involucrarse, ya sea por la experiencia o conocimiento al respecto, ya sea, sobre todo, por no tener necesidad de ella.

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, estos 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 gobierno locales si, como nos señala Löffler (2005), en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos.

Los Consejos son socializantes, educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Pero estos valores requieren de la percepción de transparencia en la gestión de la participación y en su consideración sustantiva. Los actores dejan de asumir estos principios cooperadores cuando se sienten “utilizados” para dar cumplimiento a una norma o servir de “pantalla pública” con la que decir que se da participación a los ciudadanos. De esta forma su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en

“interesada” en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan, pasando de ser sustantiva a “egocéntrica”, y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos.

Atendiendo al análisis desde los participantes de la investigación en el caso de la Región, podemos sistematizar las propuestas por estos formuladas:

1.- *Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de servicios sociales de atención primaria.*

2.- *Implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa.*

3.- *Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local.*

4.- *Universalizar la cobertura de Consejos territoriales y sectoriales de Servicios Sociales en todas aquellas Corporaciones Locales con competencia en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria.*

5.- *Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales Municipales en órganos intermedios participativos y en el territorio.*

6.- *Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los Consejos e Institutos.*

7.- *Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales.*

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. Como nos refiere Beck (2008), la naturalidad de las reglas de dominio se desvanecen al enfrentarse públicamente con alternativas, lo que revela que dichas reglas dependen de decisiones y pueden cambiarse, concertando voces y poderes/dominios

## Referencias

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

ALGUACIL, J. . Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. En *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 2, 2008.

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

BELLAH, R. ET. AL *The good society*. NY, Vintage-Books.1992

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

- El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general. En L. WACQUANT (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Gedisa, Barcelona, 2005.

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

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

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

COLINO, C. Y DEL PINO, E. Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". En *Revista catalana de dret públic*, 37, p. 247-283. 2008

COSTA, Pedro de Almeida. Sistema Local de Inovação em Economia Solidária: embrião de processos de desenvolvimento territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* v. 7, n. 1, p. 153-173, 2011.

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

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

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. En Revista Cuadernos de Trabajo Social, 20. Universidad Complutense de Madrid. p. 167 – 188, 2007.

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

FISCHER, Tania (Org). Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. En FISCHER, Tânia (Org.). Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997. p. 13-23.

- Poderes locais, desenvolvimento e gestão :introdução a uma agenda. En :FISCHER, Tânia. (org.). Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador, Casa da Qualidade, 2002, p. 12-32.

FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. En: FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 23-75.

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

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

GIDDENS, A. Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales. Cátedra, Madrid, 1998.

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. 177. 2005.

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

HARMS, H. y PEREYRA, S. La necesidad de repensar la democracia”. En Revista de Ciencias Sociales Sistema, 193. Fundación Sistema. Madrid. p. 3-24.2006.

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

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

JORBA, L. y ANDUIZA, E. “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. p. 139-166, 2009.

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

LAVILLE, Jean Louis. Fato associativo e economia solidária. En: BAHIA: análise e dados. Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.12, n.1, p.25-33, 2002.

LÖFFLER, E. Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa. 1ª 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*. Fundación BBVA, Bilbao, 2007.

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

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

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

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. *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. CIS, Madrid, 2009.

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

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

P.N.U.D. El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones. Mundi-Prensa Madrid, 2008.

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

- Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work”. En *Revista Zona Abierta*, 94/95. Fundación Pablo Iglesias. Madrid. p.105-119, 2001 (b).

- Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores. Barcelona, 2002.

- El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores. Barcelona, 2003.

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

ROQUE, Valdir y ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consorcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* v. 5, n. 3, p. 3-28, 2009.

ROVER, Oscar J. Obstáculos e exigências para a governança Regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* v. 7, n. 1, p. 130-152, 2011.

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

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

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