

# Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas

## *Governance of Municipal Social Services: Making Citizens Aspirations Known*

Enrique Pastor Seller  
Universidad de Murcia  
epastor@um.es

Recibido: 8/10/2011  
Revisado: 14/11/2011  
Aceptado: 12/12/2011  
Disponible on line: 15/02/2012

### **Resumen**

El artículo presenta 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. 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 a 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.

**Palabras clave:** Servicios Sociales, Administración Local, participación, políticas sociales municipales.

### **Abstract**

The article presents an analysis of the mechanisms, practices and processes for participation in municipal social services and the dimensions of analysis and professional intervention with which they intensify their influence on the system. It is structured in three parts: the first refers to a brief theoretical and normative framework, emphasizing the analysis that the new Autonomous Social Services Laws make of the participation of citizens and users at the local level. The second section presents a characterization of types of mechanisms and processes of participation in municipal social services and finally, proposals and alternatives to improve the system and the processes and practices designed to enhance participation in the construction of social policies at the local level are systematized.

**Keywords:** Social services, Local government, Participation, Municipal social policies.

**Referencia normalizada:** Pastor Seller, E. (2012): «Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 143-158.

**Sumario:** Presentación. 1. Breve descripción de la ruta metodológica. 2. Análisis de los niveles y expectativas de los procesos participativos. 3. Mecanismos y prácticas en el ámbito local: de lo institucional a las *performances*. 4. Análisis de la participación en el Sistema Autonómico de Servicios Sociales. 5. Caracterización y tendencias de los órganos de participación en Servicios Sociales. 6. Conclusiones y aportaciones desde los participantes para ejercer una ciudadanía activa. 7. Referencias bibliográficas.

### **Presentación**

El artículo presenta un análisis y evaluación de los mecanismos institucionalizados de organización de la participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evalua-

ción 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 a la participación ciudadana y a 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 el sistema en el ámbito municipal y, en segundo lugar, los procesos y prácticas que favorecerían intensificar la participación en la construcción de las políticas de Servicios Sociales en el nivel local.

Centrar la investigación en la participación ciudadana en el ámbito de las políticas de bienestar social en general, y de los Servicios Sociales en particular en el ámbito municipal y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos locales, permite profundizar en un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada en torno a la democracia asociativa; disponer de un marco institucionalizado y una lógica normativa concreta y consolidada a la que referirse y establecer análisis comparativos entre contextos, mecanismos, prácticas y casos. Por otra parte, 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 organizaciones sociales, administraciones públicas y entornos académicos, investigadores y profesionales.

La participación, como señalan diferentes autores (Held, 2001; Warren, 2001; Löffler, 2004; Morales, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006; Roque y Zimmerman, 2009; Jorba y Anduiza, 2009; Pastor, 2011<sup>a</sup>, entre otros), aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria, al proporcionar una pro-

gresiva 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. Por otra parte, las administraciones y organizaciones se ven sometidas a crecientes presiones para mejorar su calidad, eficacia y eficiencia, lo que hace necesario integrar, compartir y utilizar el conocimiento de sus clientes. 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 técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de centros o 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 instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la misma y procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y corresponsable en los asuntos públicos sociales municipales.

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): *governance*<sup>1</sup> local. Proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia y 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.

Pero los gobiernos locales, por una parte, ya no dialogan con una comunidad homogénea sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y se interrelacionan en el territo-

<sup>1</sup> La noción de gobernanza proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio (Zurbriggen, 2011).

rio, desde y con el mismo; por otra, 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 social local. Ello supone tender hacia 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 desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y, por lo cual, de participación directa. Este modelo de «hacer política» y gestionar los asuntos públicos y la proximidad local favorecen construir 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.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (Löffler, 2004; Colino y Del Pino, 2008; Ganuza y Frances, 2008, Navarro, Cuesta y Font, 2009, Pastor 2011b, entre otros), desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos: por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos; y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusión y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

### **1. Breve descripción de la ruta metodológica**

El estudio, cuyos resultados se presentan, ha sido realizado en la Universidad de Murcia, entre 2004-2011, y ha permitido: a) 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; b) elaborar tipologías y análisis comparativos de casos; y c) 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, siendo las unidades de observación los mecanismos de participación implementados en éstos, 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, los ámbitos de actuación y a los 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 varias ocasiones. El informe final, obtenido del proceso de análisis, se presentó a dos grupos de discusión, formados por actores cualificados de ámbito local y regional (políticos, profesionales y organizaciones sociales) y distintos de 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.

### **2. Análisis de los niveles y expectativas de los procesos participativos**

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 cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden interve-

nir 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 que prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa y delegativa.

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, atendiendo a los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de éstos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlos y evaluarlos, respectivamente. La clasificación de los objetivos, del porqué de la participación, puede realizarse en función de diferentes criterios, destacando dos: el papel otorgado a la ciudadanía y los resultados que los gobernantes/responsables esperan obtener.

Respecto al *papel otorgado a la ciudadanía* podemos distinguir:

— *Información y formación.* Es habitual confundir participación con dar información. Sin embargo, ésta es sólo el primer nivel o requisito previo (perspectiva del *continuum*), dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación, pero no es suficiente. La información circula en dos sentidos: ascendente y descendente. Lo importante no es solo la cantidad de información, sino el momento (antes o después de haber adoptado las decisiones) y su calidad (relevancia para sus intereses y forma de ofrecerla).

— *Consulta.* Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas y será eficaz cuando la ciudadanía disponga de evidencias de que se le ha escuchado de manera concreta. Se produce cuando las autoridades o responsables deciden mejorar sus decisiones, teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados (usuarios/as) o del público en general. Requiere que los temas planteados se encuentren en proceso de diseño o puedan ser potencialmente modificados, lo que implica una clara voluntad política y técnica de incorporar dichas opiniones y la capacidad institucional y normativa para introducir dichos cambios. El nivel de consulta deliberativa más alto es aquel que se basa en la interacción constructivista o transacción, lo que supone intercambios circulares en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente en continuos e indeterminados procesos de influencia mutua. La consulta puede ser preceptiva o discrecional.

— *Delegación y cogestión.* Supone el tercer peldaño en la escalera e implica la intervención ciudadana, de los/as usuarios/as y representantes en el proceso de elaboración de las decisiones, mediante estructuras establecidas, bien territoriales, sectoriales u organizacionales. Los participantes o usuarios, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectivo su poder y capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses y necesidades. Un nivel que tiende hacia formas de concertación, control de la administración, cogestión y autogestión ciudadana, al darse una participación directa en la gestión de políticas y/o en el diseño de las mismas.

En cuanto a lo *esperan obtener los gobernantes*, podemos distinguir dos tipos de objetivos: los de legitimidad y mejora de las decisiones y otros de nueva generación, tales como disponer de colaboradores y generar capital social.

### 3. Mecanismos y prácticas en el ámbito local: de lo institucional a las performances

El complejo, heterogéneo y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en relación con los mecanismos de base *asociativa* (consejos municipales de participación ciu-

dadana; consejos territoriales o sectoriales; comités de usuarios de los servicios y agrupaciones de desarrollo local; los *procesos y prácticas directas o deliberativas* (presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; *referenda* o consultas populares; manifestaciones, huelgas, boicots, encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión, etc.) y los mecanismos y prácticas *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, etc.).

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local (Alguacil, 2008; Brugué y Vallés, 2005; Colino y Del Pino, 2008; F.E.M.P. 2002; Font, 2001; Gutiérrez, 2005; INAP, 2008; Navarro, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Montero, Font y Torcal, 2006; Morales, 2005; Pastor 2011b; Pindado, 2008; Rodríguez *et.al.*, 2005; Rodríguez y Ajangiz, 2007; Ruiz, 2006; Subirats, 2007; Pastor, 2009a, y otros autores), podemos constatar dos fenómenos: por una parte, la descentralización del Estado de bienestar, a partir de mediados de los años ochenta, que ha provocado que los gobiernos municipales hayan tenido que buscar interlocutores sociales —tercer sector o sistema e incluso mercantiles— en relación con sus nuevas competencias; y, por la otra, que desarrollen estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. De ahí, que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los ayuntamientos fundamentalmente urbanos (Navarro, 2008), se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque se van poniendo en marcha cada vez más mecanismos de participación directa —modelo de orientación «ciudadanista»— bien de información o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum e internet) o de deliberación, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones o iniciativas concretas (presupuestos participativos y consejos ciudadanos).

En la actualidad, observamos con nitidez acciones colectivas de protesta mediante dramatización de la contienda política —Salimos a la calle a protestar— a través de diferentes formas o *performances* (huelgas, encadenamientos, caceroladas, concentraciones ciudadanas, motines, abrazos y desnudos colectivos, manifestaciones, toma de edificios, impedimentos a desahucios, marchas, piquetes, etc.) orientados a sensibilizar y ejercer influencia política, social y económica. En este sentido, Tilly y Tarrow (2006) señalan que las *performances* son las formas, relativamente familiares y estandarizadas, con las que un conjunto de actores profieren una serie de gritos colectivos a conjunto de actores políticos. Según Tilly (2008), estas son en parte el resultado de procesos de innovación y aprendizaje. Los actores van registrando la eficacia y la adecuación de las acciones de protesta que desarrollan, adaptándolas, mejorando los recursos y las iniciativas necesarias para su desarrollo, la división de tareas, la necesidad de implicar a otros, etc.; y, si se quiere, aprendiendo cómo resolver los dilemas de movilización y coordinación que supone la acción colectiva que pretenden desarrollar, hasta asignarles una denominación compartida que, en su repetición es reconocida por otros (Herrera, 2010)

#### 4. Análisis de la participación en el Sistema Autónomo 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 implicación 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.

##### 4.1. La participación como finalidad y principio

Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad y principio rector del sistema (Ley de Cantabria 2/2007<sup>2</sup>, Ley 5/2009 de Aragón<sup>3</sup>, Ley 12/2008

<sup>2</sup> Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales (BOC núm. 66, de 3 de abril).

<sup>3</sup> Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BOA núm. 132, de 10 de julio).

del País Vasco<sup>4</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha<sup>5</sup>, Ley 16/2010 de Castilla y León<sup>6</sup>); como objetivo (Ley Foral 15/2006<sup>7</sup>; Ley 12/2007 de Cataluña<sup>8</sup>; Ley 13/2008 de Galicia<sup>9</sup>; Ley 5/2009 de Aragón; Ley 4/2009 de las Illes Balears<sup>10</sup>; Ley 7/2009, de La Rioja<sup>11</sup>; Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha); como prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003<sup>12</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha) de las políticas de Servicios Sociales, como competencia municipal y función específica de los Servicios Sociales de base.

Atendiendo a las últimas leyes promulgadas, la Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha, reconoce la participación como objetivo<sup>13</sup>, principio rector<sup>14</sup> y prestación técnica<sup>15</sup> de los Servicios Sociales de Atención Primaria, mediante la potenciación de la implicación y la responsabilidad social, con el fin de conseguir que las personas y grupos sean agentes activos en la generación de alternativas de mejora, colaborando con los Servicios Sociales. Se considera una prestación transversal, ya que a través de ella se promueven actitudes favorecedoras de la convivencia ciudadana, afianzando el entorno comunitario como contexto que garantice la continuidad de los cambios conseguidos (art. 36 h). De igual forma, la Ley 16/2010 de Castilla y León contempla la participación como finalidad y principio que ha de regir el sistema y por tanto que ha de ser fomentada, facilitada y garantizada por los poderes públicos a todos los niveles: ciudadanos,

entidades de iniciativa social, agentes sociales y personas usuarias.

#### 4.2. Mapa de los mecanismos de canalización de la participación asociativa y directa

Contemplan la creación de mecanismos que encaucen 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 social 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 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. La participación ya estaba presente en las primeras leyes de Servicios Sociales de los años 1980 y 1990 (y en su desarrollo normativo posterior), la novedad radica en su extensión a las carteras o catálogos de servicios, su vinculación a la calidad y a los derechos y deberes de las personas usuarias y profesionales, y al fortalecimiento de la iniciativa social en la provisión de servicios y libre elección del consumidor en la creciente externalización de los mismos.

<sup>4</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco (BOPV núm. 246, de 24 de diciembre).

<sup>5</sup> Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha (BOE núm. 38, de 14 de febrero de 2011).

<sup>6</sup> Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BOE 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).

<sup>7</sup> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (BOE núm. 27, de 31 de enero).

<sup>8</sup> Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

<sup>9</sup> Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia (DOG núm. 245, de 18 de diciembre).

<sup>10</sup> Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears (BOBB núm. 89, de 18 de junio).

<sup>11</sup> Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja (BOR núm. 166, de 28 de diciembre).

<sup>12</sup> Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (BOPA de 8 de marzo).

<sup>13</sup> El sistema tiene entre sus objetivos: «crear y reforzar cauces de participación de la comunidad en la resolución de las necesidades sociales y en particular la participación individual y organizada de las propias personas usuarias y de las entidades activas en el ámbito de los Servicios Sociales» (art. 5 h).

<sup>14</sup> Entendida como: «la participación de la ciudadanía, individual o colectivamente, así como la de entidades públicas y privadas en el diseño y desarrollo del Sistema, será garantía de eficacia del mismo» (art. 6 i).

<sup>15</sup> Incluida en el catálogo de prestaciones técnicas de Servicios Sociales de Atención Primaria.

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:

a) *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 consejos de coordinación interinstitucional o interadministrativa.

b) *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<sup>16</sup>.

c) *Órganos regionales de participación, asesoramiento, consulta y propuesta* en materia de Servicios Sociales, adscritos a la consejería competente, cuyo objeto es articular la participación y contribuir al mejor desarrollo, calidad y eficacia del sistema (consejos autonómicos de acción social, Servicios Sociales, mesas de Servicios Sociales, etc.).

d) *Órganos regionales asesores y consultivos* en asuntos relativos a la atención a la *dependencia*, adscritos a la Consejería competente en la materia (Comité Consultivo de Atención a la Dependencia).

e) *Órganos colegiados sectoriales*, creados al efecto por sectores de la acción social.

f) *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 o Insular (consejos de Servicios Sociales).

g) *Mecanismos locales* de participación en Servicios Sociales (consejos locales de Servicios Sociales).

h) *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<sup>17</sup>. En cuanto a las modalidades de colaboración se reconocen fórmulas tales como: concertación, convenios y acuerdos y subvenciones.

i) Escasas leyes, y de manera ambigua, señalan que podrá articularse a través del movimiento asociativo y con *procesos participativos* que la Administración de la autonómica 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.

### 4.3. Participación, derechos y deberes de las personas usuarias

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

<sup>16</sup> «El Comité de Ética (...) de las Illes Balears es un órgano colegiado consultivo, interdisciplinario e independiente. Sus finalidades son sensibilizar al personal (...) respecto de la dimensión ética (...) garantizar el derecho (...) dignidad humana e intimidad, sin ninguna discriminación, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social» (art. 46 Ley 4/2009 de Servicios Sociales de las Illes Balears)

<sup>17</sup> Ley 13/2008 de Galicia en su art. 33.3, así como la Ley 5/2009 de Aragón, señalan para el establecimiento de conciertos, que las Administraciones públicas darán prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, a las entidades prestadoras de servicios de naturaleza social o sin ánimo de lucro (art. 25). En igual sentido, la Ley 16/2010 de Castilla-León cuando aborda el fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro señala que «Aante análogas condiciones de calidad, eficacia y costes, darán prioridad a la colaboración con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro» (art. 87.2).

usuarias, o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto establecen como mecanismo el Consejo de usuarios.

Resulta de interés detenernos en los derechos y deberes de las personas usuarias que incorporan las recientes leyes con una clara influencia por la Ley 39/2006<sup>18</sup>, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Entre los *derechos* destacan: recibir información suficiente, veraz, accesible y comprensible sobre prestaciones, requisitos, derechos y deberes que correspondan; acceder y recibir atención en condiciones de igualdad, sin discriminación; realizar valoración y diagnóstico de situación y necesidades y participación de resultados; disponer de plan individual de atención social con participación del interesado, representante o familia en toma de decisiones; asignar un profesional de referencia que coordine Plan y dote de integralidad la intervención; dar consentimiento específico y libre y participar en toma de decisiones; proporcionar atención individualizada y urgente ante supuestos de emergencia; formular quejas y reclamaciones sobre atención y prestaciones; recibir servicios y prestaciones conforme a criterios de calidad establecidos y participar en planificación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales.

En cuanto a los *deberes*: comparecer y facilitar información veraz y completa para valoración o atención; cumplir normas, requisitos, procedimientos de acceso y disfrute y compromisos adquiridos; seguir el plan individual de atención social y orientaciones técnicas; destinar prestaciones a tal fin; mantener conductas de respeto, responsabilidad, tolerancia, convivencia y colaboración, cumpliendo con las obligaciones; respetar la dignidad y los derechos del personal; y utilizar instalaciones con responsabilidad.

Como conclusión, podemos destacar la importancia concedida a la persona usuaria o beneficiaria respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención social y su vinculación a criterios de calidad.

#### 4.4. La participación como derecho y deber de los profesionales

Las leyes promulgadas tras la Ley de Dependencia contemplan derechos y deberes de los profesionales de Servicios Sociales, concretamente: formarse de manera continua y adecuada al contenido de la actividad que hayan de desarrollar y conocer las herramientas técnicas y tecnológicas que les sean precisas. Para ello, deberán contar con medios y apoyos necesarios para desarrollar su actividad con calidad, eficacia y eficiencia y las administraciones han de adoptar las medidas pertinentes para la prevención y atención de las situaciones de riesgo derivadas de su trabajo, garantizando su integridad. Se destaca en todas ellas el deber de dispensar a las personas usuarias de los Servicios Sociales, a los responsables de estos servicios y a los demás profesionales, un trato digno y correcto con respeto a su intimidad, y el derecho a ser tratado por todos ellos con respeto y corrección. Atendiendo al objeto del análisis de este artículo, cabe destacar que algunas leyes contemplan el derecho y el deber de formar parte de los órganos de participación y de intervenir en los procesos de evaluación de los servicios<sup>19</sup>.

#### 4.5. Calidad y sostenibilidad

La calidad en las leyes de «tercera generación» constituye un derecho de las personas usuarias y, en consecuencia, un principio<sup>20</sup> y objetivo prioritario del sistema, regulando normativas específicas (como la Ley 3/2007, de 1 de marzo, de calidad de los Servicios Sociales<sup>21</sup>), organismos específicos (observatorios); criterios, estándares y procesos de calidad específicos

<sup>18</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006).

<sup>19</sup> Tal y como recoge el art. 66 de la Ley 5/2009 de Aragón; art.56 b de la Ley 16/2010 de Castilla y León o en el art. 11.3 f de la Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha.

<sup>20</sup> Así, como ejemplo, la Ley 3/2008 de Galicia identifica como principio la gestión de los Servicios Sociales con criterios de «economía, eficacia y eficiencia», debiendo utilizar la Administración los instrumentos idóneos para cada intervención, de forma que los objetivos y estándares de calidad se consigan con independencia de la titularidad de la gestión, mediante un uso racional de recursos públicos (art. 4 n).

<sup>21</sup> Publicada en el BOE núm. 76, de 29 de marzo de 2007.

(estrategias, plan de calidad), e incluso alguna de ellas «premiando» la calidad. Así, como ejemplo, la Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha regula que aquellas entidades que presten Servicios Sociales con niveles de calidad o excelencia superiores a los estándares mínimos que se regulen en el catálogo, puedan obtener la correspondiente acreditación que lo reconozca, la cual podrá ser considerada como mérito o mejora en los procedimientos de concurrencia pública que la Administración realice para la provisión de prestaciones del sistema público de Servicios Sociales.

Por último, cabe destacar la creciente preocupación de las administraciones públicas por la sostenibilidad del sistema, evidenciada en su inclusión en las últimas leyes y concebida como financiación suficiente del sistema para asegurar su estabilidad y continuidad en el tiempo, lo que provoca, entre otros efectos: la expansión del mercado y del tercer sector por la vía de la prestación de servicios y la internalización del coste de la protección a la dependencia por la vía del copago y la atención familiar informal, característico del modelo social europeo de atención a la dependencia (Rodríguez Cabrero, 2011) y que ha tenido consecuencias en la configuración del sistema de Servicios Sociales (Casado, 2010, Vila, 2011).

### 5. Caracterización y tendencias de los órganos de participación en Servicios Sociales

Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en las políticas de Servicios Sociales municipales son los siguientes: a) *estructuras de participación de base asociativa o consejos*<sup>22</sup>; b) *organismos públicos autónomos desconcentrados o institutos*<sup>23</sup> y c) *mecanismos no formales de participación de base asociativa*<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.

<sup>23</sup> Disponen de personalidad jurídica propia, delegación de competencias en Servicios Sociales generales y 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.

<sup>24</sup> 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 o coordinadores de los centros de Servicios Sociales, en ocasiones sin respaldo en los asuntos tratados y acuerdos alcanzados en ellas. Entre sus fines: ofrecer información, detectar necesidades; solicitar participación, promover la cooperación inter-asociativa y generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional.

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:

— Existencia de un marco normativo pro-picio 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 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 de 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 o documentos tecnocráticos o burocráticos provoca la exclusión de representantes y las «opiniones» consideradas «no cualificadas», 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 lo 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 tienen los actores implicados acerca de los objetivos que deben o 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 fun-

cional y la dependencia del sector asociativo respecto de las administraciones públicas. Los procedimientos y condiciones de acceso al sectorial, 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 es la Administración quien determina qué (centros y servicios), para qué (sentido y fines), 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 la propia identidad, autonomía, ética y las estrategias de intervención social, provocando relaciones interasociativas en las que predomina la competencia sobre la cooperación, las redes o las alianzas y que nos diferencian de modelos de bienestar más consolidados, como el nórdico o el bismarkiano, en los que 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 en el que el análisis y la 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 o administrativos y no de carácter político.

— La gestión técnico-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 de las cuestiones decididas políticamente o como consecuencia de ellas, desestimulando a la participación.

— Los mecanismos de participación no son percibidos por las organizaciones como un espacio propio, sino como un punto de encuentro periódico con la Administración Local en el que ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en materia de política social. Sus participantes se convierten en «consumidores invitados» de la oferta de participación, pero no en 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 las entidades no participantes de la existencia de los Consejos o de su funcionamiento, 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 o contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, reproduciendo sesgos en la participación.

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; posibilitan espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservan 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 ofrece la información, el qué y el cómo de la misma, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto a la realidad y las 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 lo manifiestan — en el proceso de toma de decisiones reales, apareciendo situaciones de absentismo o inasistencia a las sesiones. Las organizaciones «enmudecen», adoptan un papel «ausente» e incluso «conformista» en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, y para influir en la toma de decisiones.

## **6. Conclusiones y aportaciones de los participantes para ejercer una ciudadanía activa**

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa (Löfller, 2004; Brugue, Font y Gomá, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006; Colino y Del Pino, 2008; Navarro, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Pastor, 2011b), la política municipal de partici-

pación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de «democracia de acceso», al quedar 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 los procesos de interacción de 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 de los problemas que debe o no debe incluir. De ahí que más allá de su regulación, precisa un diseño, una organización y un funcionamiento que posibilite unas 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 propuestas orientadas a mejorar: a) el sistema de Servicios Sociales en el ámbito municipal y b) los mecanismos y prácticas participativas.

### **6.1. Aportaciones para impulsar mejoras en el sistema de Servicios Sociales en el ámbito municipal**

#### **6.1.1. Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de Servicios Sociales de atención primaria**

Transferir a las corporaciones locales el presupuesto y las competencias necesarias para una adecuada y autónoma gestión de los servicios y elaborar planes estratégicos en cada una de las corporaciones locales.

#### **6.1.2. Implantar un sistema organizativo en la Administración Local que promueva las políticas públicas de manera participativa**

Impulsar la creación y consolidación de concejalías de «participación ciudadana» que promuevan órganos de participación asociativa y de participación directa de los ciudadanos en las diferentes áreas de gestión municipal; impulsar la elaboración de políticas sociales transversales desde la coordinación de las dife-

rentes áreas de competencia municipal, atendiendo a la participación como elemento esencial para su configuración y alcanzar acuerdos políticos que eviten la instrumentalización partidista de los mecanismos.

### **6.1.3. Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la Administración Local**

Impulsar medidas que garanticen la participación de las personas y entidades sociales en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales públicos: promover Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana, elaborar y aprobar «cartas» de los derechos de los ciudadanos e incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación y crear registros municipales accesibles.

### **6.1.4. 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**

Crear y consolidar los consejos municipales de Servicios Sociales generales, generando estructuras intermedias de participación de carácter sectorial y territorial ampliando la cobertura de participantes y la participación directa de la ciudadanía y vinculando acuerdos y propuestas de manera ascendente y descendente.

### **6.1.5. Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales municipales en órganos intermedios participativos y en el territorio**

Gestionar los Servicios Sociales de Atención Primaria con organismos públicos autónomos. Los institutos son instrumentos adecuados de desconcentración de la gestión de las competencias de Servicios Sociales en el ámbito municipal, favorecen la transparencia y agilidad en la gestión económica, técnica y administrativa de los asuntos sociales y permiten incorporar mecanismos participativos.

### **6.1.6. Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los consejos e institutos**

Romper la dicotomía entre elevada representatividad social *versus* eficacia en la gestión de

los asuntos públicos. Para ello, se sugiere la articulación de mesas de trabajo o consejos sectoriales con competencias delegadas y que permitan la adopción de acuerdos en órganos intermedios representativos de cada colectivo o problemática social concreta, que represente al conjunto de entidades y organizaciones vinculadas con cada sector de población. Considerando el vertiginoso crecimiento de las asociaciones y otras entidades sociales, parece conveniente incluir en los estatutos o reglamentos la flexibilidad de incorporar a nuevos miembros sin necesidad de modificar éstos, simplemente mediante acuerdos al respecto. Establecer condiciones y garantías de representación de los miembros elegidos al efecto. Se trata que los representantes se comporten como tales: recogiendo previamente demandas y necesidades y trasladándolas adecuadamente, informando continuamente. Incorporar en los consejos e institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se encuentran infra representados.

### **6.1.7. Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales**

Clarificar objetivos y funciones de los consejos e institutos respecto de su incidencia directa en la política local, especificando los asuntos que ofrezcan un contenido real a estos mecanismos y, por tanto, motivar para participar. Se trata de innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar «caer» en la «inercia» de la no participación. Para ello se considera oportuno, compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa; vitalizar el capital social local, socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la co-gestión con las organizaciones vecinales y sociales de centros municipales; optimizar recursos, impulsar medidas de cooperación social entre organizaciones y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de partici-

pación ciudadana existentes, generar espacios de encuentro entre administraciones, etc.

## **6.2. Aportaciones para profundizar en prácticas participativas orientadas a generar un diálogo significativo en el ámbito local**

Las dimensiones a considerar (Pastor, 2010) para intensificar la participación ciudadana en los procesos, prácticas, actores y resultados pueden sintetizarse del siguiente modo:

### **6.2.1. 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: 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.

### **6.2.2. Planificación inclusiva y criterios de proceso**

Supone acordar unas «reglas de juego»: claridad de contexto, finalidad, propósitos y diseño en procesos y tareas. Deben cuidarse los ritmos, lugares de realización y criterios y selección de actores que han de participar. Los mecanismos de participación existentes en un gobierno deben estar conexiónados entre sí, con el fin de dar una visión integradora de ciudadanía. El proceso participativo debe satisfacer lo emocional (que los participantes y la ciudadanía se sientan reconocidos, respetados y escuchados); el interés legítimo de los participantes que obtienen resultados y sentir, percibir y objetivar que el procedimiento es legítimo, justo, valioso. Estas cuestiones requieren evitar la improvisación, la fatiga del diálogo y los «simulacros».

### **6.2.3. Inclusión y diversidad de actores/territorios**

Supone la incorporación equitativa de actores, no sólo desde la representatividad estadística sino especialmente de la integración de todas las posiciones y voces. Ello requiere la igualdad en consideración y reconocimien-

to en los debates desde una comunicación horizontal. Los criterios y procesos de selección de actores deben ser transparentes, evitando privilegiar a las «grandes corporaciones», ignorar a los opositores o bien privilegiar en exceso a los «expertos». La máxima inclusión y representatividad implica que la ciudadanía, en general, tenga 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).

### **6.2.4. Equipo dinamizador y dinámica facilitadora**

Los facilitadores deben ser imparciales y cualificados, su tarea principal es cultivar una 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 potenciarán la comunicación y generarán 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 mediante los mecanismos y medios diferentes de que disponemos, para escuchar y dar salida a la voz de los ciudadanos individualmente considerados, como grupos no organizados y como entidades sociales.

### **6.2.5. 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.

### **6.2.6. Colaboración y propósito compartido**

Supone trabajar en la planificación, recogida y presentación de información, etc., evitando promover opciones principales y secundarias.

### 6.2.7. 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.

### 6.2.8. 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 deben 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.

### 6.2.9. Transparencia y confianza

La información debe ser accesible, multidireccional y policéntrica, y proceder de 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.

### 6.2.10. 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 prioridades, adoptados de manera participativa.

### 6.2.11. Impacto y acción

Hay que asegurarse de que cada esfuerzo participativo tiene potencial real, lo que implica

contemplar mecanismos de participación interconectados, adecuados, efectivos y capacitantes. Los participantes deben evidenciar que su participación es significativa, influye, impacta, con una sensación de apropiación real sobre procesos, tareas y decisiones.

### 6.2.12. Compromiso sostenidos y cultura participativa

Los procesos participativos deben vincularse entre sí, con el fin de ir generando una cultura participativa en el contexto local que involucre todos los ámbitos de la vida cotidiana y a los agentes socializantes, en orden a generar una ciudad participativa.

El análisis constata que los procesos participativos deben:

- Ocuparse de la complejidad: social (perspectivas e intereses diversos), dinámica (causas y efectos sin tiempo y espacio) y generativa (futuro incierto o indeterminado).

- Coordinar significados o entendimientos diversos: confianza y aceptación mutua, lo que implica transparencia de procesos y resultados.

- Producir innovación: respuestas novedosas, diferentes y tangibles a la ciudadanía.

- Posibilitar la deliberación: dialogar, sistematizar opiniones, encuadrar opciones alternativas y adoptar decisiones firmes acordadas.

- Diálogo sostenido: producir procesos o resultados sostenibles a largo plazo.

- Generar capacidades: empoderar, capacitar, crear grupos de trabajo, generar y apoyar líderes y su rotación, etc.

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, la prestación de los Servicios Sociales, 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

- Alguacil, J. (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 20.
- Brugué, J., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. J. Funes y A. Adell, *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED.
- Brugué, Q. y Vallés, J. M. (2005). *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. Madrid: FEMP.
- Casado, D. (coord.) (2010). *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI*. Madrid: Cáritas-FOESSA.
- Colino, C. y Del Pino, E. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista catalana de dret públic*, 37, 247-283.
- FEMP (2002). *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid: FEMP.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J.; San Martín, J. y Schneider, C. (2006). Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades. En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 241- 259). Madrid: CIS.
- Ganuzá, E. y Francés, F. J. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia?: Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, LXVI(49), 89-113.
- Gutiérrez, 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: CES.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 3ª ed.
- Herrera, M. R. (2010). *Dramatización de la contienda política: acción colectiva y protesta en Argentina (1998-2005)*. (Tesis inédita). Universidad Pablo Olavide. Sevilla.
- INAP (2008). *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- 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* (pp. 139-166). Barcelona: Ariel.
- Löffler, E. (diciembre, 2004). *Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa*. Trabajo presentado en I Congreso Internacional de Democracia Participativa. Madrid.
- Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M. (ed.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Morales, L. (2005). ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 13, 51-87.
- Navarro, C., J. (2008). Participación Local. (Estudio n. 2.661). Madrid: CIS.
- Navarro, C. J., Cuesta, M., Font, J. (2009). *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. Madrid: CIS.
- Navarro, C. J. y Juarista, P., (2006). Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones». En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 223-240) Madrid: CIS.
- Pastor, E. (2009a). *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*.

Saarbrücken: Lambert

Academic Publishin.

- Pindado, F. (2008). *La participación ciudadana en el ámbito local*. Madrid: FEMP.
- Putnam, R. D. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- Rodríguez C., G. (junio, 2011). *Políticas de atención a la dependencia en los regímenes de bienestar de la Unión Europea*. Trabajo presentado 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.
- Rodríguez, G., Arriba, A., Marban, V. y Salido, O. (2005). *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC.
- Rodríguez Herrero, G. y Ajangiz, R. (2007). Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada. *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 181-197.
- Roque, V. y Zimmermann, V.J. (2009). Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 5, (3), 3-28.
- Ruiz, J.I. (dir). (2006). *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Subirats, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Tarrow, S. (1997). *El Poder en Movimiento: los nuevos movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tilly, C. (2008). *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2006). *Contentious Politics*. Boulder (Co): Paradigm Publishers.
- Vilá, T. (junio, 2011). *Las leyes de Servicios Sociales del siglo XXI. Análisis jurídico-administrativo*. Trabajo presentado 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.
- Warren, M. E., (2001). *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 39, 63-79.