

Mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Las realidades de la Región de Murcia

Enrique PASTOR SELLER*

Departamento de Sociología y Política Social. Universidad de Murcia
epastor@um.es

Recibido: 19 diciembre 2007

Aceptado: 20 febrero 2008

RESUMEN

El artículo presenta los principales hallazgos, resultados y alternativas de una reciente investigación empírica sobre la participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia y más concretamente acerca de las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos e Institutos en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local. Los Servicios Sociales de Atención Primaria deben primar/recuperar el protagonismo ciudadano en los procesos de decisión mediante la innovación en la articulación y coordinación de mecanismos que permitan una mayor participación/implicación de la ciudadanía y entidades sociales.

Palabras clave: Servicios Sociales de Atención Primaria, participación, capital social, Consejos e Institutos Municipales, trabajo comunitario.

Mechanisms for citizen participation in municipal social services: current trends in the region of murcia

ABSTRACT

This work presents the primary findings, results and possible alternatives of recent empirical research on citizen participation in Municipal Social Services in the Region of Murcia, specifically on the strengths, limitations and trends of Local Councils and Institutes and their ability to influence processes of

* El análisis que se presenta se basa en el material empírico y el trabajo de campo procedente de las entrevistas en profundidad y los grupos de discusión realizados, durante 2004-2007, con los actores políticos, técnicos y sociales de las Corporaciones Locales de la Región de Murcia y el análisis documental (interno y externo a las unidades de observación) y es parte de la tesis doctoral realizada por el autor y presentada en junio de 2007. La citada tesis obtuvo del tribunal presidido por la Dra. Dña. Natividad de la Red Vega la calificación de Sobresaliente con mención de «Qum Laude».

democratization in the construction of social policy at the local level. Primary Social Services have to recover citizen participation in the decision-making process by means of mechanisms which allow increased participation of the citizenry and social entities.

Key words: primary social services, participation, local social capital, local Councils and Institutes, community work.

SUMARIO: 1. Transversalidad y eficacia de la participación para la innovación de las Políticas Sociales municipales. 2. Caracterización de la participación en la Política de Servicios Sociales locales. 3. Mecanismos de participación en los Servicios Sociales municipales de la Región de Murcia. 4. Dilemas y contribuciones de los Consejos e Institutos en la construcción participativa de los servicios sociales municipales. 4.1. Iniciativa local y voluntad política en su creación e impulso. 4.2. Desarrollo normativo favorecedor de la participación y la descentralización. 4.3. Espacios institucionalizados y controlados por y para la Administración Local. 4.4. Actores participantes y representatividad social: sesgos y asimetrías. 4.5. La brecha entre objetivos y funciones formales y reales. 4.6. El predominio de los asuntos técnicos y administrativos sobre los participativos. 4.7. Desconocimiento ciudadano y canalización al margen de los mecanismos participativos. 4.8. Énfasis en los niveles de información y consulta sobre la deliberación y adopción de decisiones. 5. Valoración y satisfacción desigual de los participantes. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. TRANSVERSALIDAD Y EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES

La participación es un asunto central y de actualidad en el debate político, civil, profesional y académico en general, y con un significado sustantivo en los profesionales vinculados directamente con las Políticas Sociales Municipales, en particular. La complejidad e interdependencia de las situaciones de dificultad con las que se enfrentan políticos y profesionales en los contextos locales, requiere de interacciones reflexivas y dinámicas de los diferentes actores sociales, siendo la participación un elemento consustancial en este nuevo contexto relacional. Por su parte, la perspectiva multifacética del Bienestar y el Desarrollo Humano requiere integrar transversalmente la participación ciudadana como proceso necesario para su consecución.

La participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica comunitaria en general y a la intervención profesional, en particular. Proporciona una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, rompe la apatía, indiferencia y desconfianza ciudadana, ofrece a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos y mejorar las condiciones de vida; permite a los ciudadanos reconquistar y recuperar el espacio público, genera capital social y potencia sentimientos comunitarios; permite que la «política se socialice», forma ciudadanía; refuerza la legítima decisión que finalmente se adopta y da la palabra a quienes no la tienen pero que son ciudadanía.

Por todo ello, la participación ciudadana en el ámbito municipal es un asunto de interés preferente en la agenda de aquellos gobiernos locales que la conciben como eje transversal necesario para una gestión política y técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía. Pero esta centralidad requiere de instrumentos y estrategias que permitan una adecuada y transparente ca-

nalización de la participación ciudadana y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales. Se trata de crear las condiciones favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales municipales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía, lo que contribuirá a maximizar los espacios relacionales de participación/implicación ciudadana.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES LOCALES

Para la descripción y análisis de la participación ciudadana en los Servicios Sociales municipales se han considerado dos dimensiones: el nivel de formalización y el objeto principal adoptado por los mecanismos de participación:

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

Los Consejos e Institutos¹ son mecanismos formales de participación ciudadana y/o gestión desconcentrada, respectivamente, de base asociativa que tratan

¹ Tanto en España como en la Región de Murcia, ambos mecanismos responden al proceso de reformas políticas orientadas a democratizar la labor de la administración pública. Se encuadran entre las estrategias relacionales de corte distributivo que los gobiernos municipales implementan para desarrollar la participación de carácter no electoral desde mediados de los ochenta, en consonancia con los límites de la democracia representativa, la crisis del Estado de Bienestar, las reformas administrativas de la gestión pública más pluralista, la descentralización de la gestión de los servicios sociales a las Corporaciones Locales y la progresiva densificación y diversificación de las tramas asociativas.

de canalizar la demanda política en el área de los Servicios Sociales municipales y en el ámbito de actuación de los Centros de Servicios Sociales. Una participación institucionalizada que difiere, aunque no excluye, de otros tipos de participación (informal, individual, directa, etc.) y que responde a un modelo de política de participación ciudadana, no electoral, creada por los gobiernos municipales para ofrecer y fomentar nuevas y diversas oportunidades de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los Servicios Sociales. Mecanismos que tratan de facilitar la participación y audición de los distintos actores (sociales, profesionales y políticos), intensificando las interrelaciones entre gobierno local y ciudadanía, facilitado información mutua y trabajando, a diferentes niveles, en la gestión y toma de decisiones de los asuntos sociales de interés público.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE LA REGIÓN DE MURCIA

Atendiendo a las dimensiones de oportunidades para la participación descritas anteriormente, los mecanismos de participación en los Servicios Sociales municipales existentes en la Región de Murcia se sintetizan como muestra la Tabla 1.

De los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región de Murcia, 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%), dado que tres de ellos únicamente aprobaron sus Estatutos o Reglamentos, para dar mero cumplimiento al marco normativo que los impulso², sin realizar gestión o actividad alguna al respecto y, por tanto, sin implantarse y funcionar en la realidad. De estos ocho Ayuntamientos, dos de ellos disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otros dos abarcan un objeto más amplio al de los Servicios Sociales propiamente dicho, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de O.N.G.).

Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región de Murcia disponen de Consejo (tres) o Instituto Municipal de Servicios Sociales (dos), de carácter general y que funcionan en la actualidad, representando a tan solo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la Región.

Por otra parte, las cinco Mancomunidades de Servicios Sociales, como Entidades Locales de carácter supramunicipal con competencias «delegadas» en materia de Servicios Sociales por parte de los Ayuntamientos que la integran, gestionan directamente los Servicios Sociales de Atención Primaria de veintitrés

² Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (derogada desde el 23 de mayo de 2003 por la Ley 3/2003).

Tabla 1: Mecanismos de participación en Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia

Nivel de formalización	Entidades locales	Mecanismos de participación
Estructuras o mecanismos formalizados de participación ciudadana	Águilas	Consejo Sectorial Municipal de Drogodependencias
	Alhama de Murcia	Consejo Asesor de Bienestar Social y Familia Consejo Asesor de la Mujer Consejo Local Prevención Drogodependencias
	Cieza	Consejo Municipal de Personas Mayores
	Molina de Segura	Consejo Municipal de Bienestar Social Consejo Sectorial de Igualdad de Oportunidades Consejo Sectorial de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres
	Mula	Consejo Municipal de Servicios Sociales
	Murcia	Consejo Asesor Municipal de Bienestar Social
	Puerto Lumbreras	Consejo Sectorial de las Personas Mayores Consejo Sectorial de la Mujer
	Pliego	Consejo Municipal de Servicios Sociales
	Totana	Consejo Municipal de Participación Ciudadana Consejo Sectorial Municipal de la Inmigración Comisión Municipal del 0.7 Comisión de Accesibilidad
Estructuras desconcentradas de gestión local de los Servicios Sociales, con personalidad jurídica propia (organismos autónomos locales)	Águilas	Consejo Municipal de Servicios Sociales
	Cartagena	Instituto Municipal de Servicios Sociales
	Lorca	Consejo Municipal de Servicios Sociales Instituto Municipal de la Juventud Consejo Municipal de Mujer
Mecanismos no formalizados de participación social	Resto de corporaciones locales de la Región de Murcia	Reuniones entre técnicos municipales y organizaciones sociales que inciden en ámbito territorial

Fuente: Elaboración propia.

Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Ninguna de ellas optó, ni en su creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territoriales y/o Sectoriales de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, son seis los Ayuntamientos que los han puesto en marcha, representando al 13,33 % de los Entidades Locales existentes en la Región de Murcia. Se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Concretamente, uno dispone de ambos, dos tienen Consejos de Mujer (Igualdad de Oportunidades y otros vinculado con la Violencia contra las Mujeres) y otro de personas mayores. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias. Por consiguiente, únicamente cinco Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea.

En cuanto a los *Institutos*, en la actualidad, funcionan sólo en dos Ayuntamientos, representado el 4.4% de los municipios de la Región de Murcia; aunque cabe precisar que dos Ayuntamientos que en la actualidad tiene funcionando un Consejo Municipal de Servicios Sociales, originariamente eran Institutos de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales.

A pesar de todo, cabe señalar que la existencia de un Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales no es garantía «per se» de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales, ni viceversa; es decir, que la inexistencia de estos mecanismos formalizados conlleva inhabilitar a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos locales del Área Social mediante la utilización de procedimientos o metodologías de carácter informal pero innovador en sus planteamientos y estrategias.

4. DILEMAS Y CONTRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS E INSTITUTOS EN LA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

4.1. INICIATIVA LOCAL Y VOLUNTAD POLÍTICA EN SU CREACIÓN E IMPULSO

El análisis de las investigaciones sobre participación ciudadana en los municipios españoles constata 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 en relación con sus nuevas competencias; de ahí que el índice de implantación de Consejos sea más alto que otros mecanismos de participación y que el mismo sea en las grandes ciudades respecto de las de menor tamaño. 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.

Los Ayuntamientos pioneros en la creación de mecanismos institucionalizados de descentralización y/o participación ciudadana en los Servicios Sociales municipales en la Región de Murcia optaron por la fórmula de organismos autónomos de gestión económica-administrativa y técnica del Área de Bienestar Social, incorporando a organizaciones sociales y grupos políticos en su seno. Su creación coincidió con la asunción y organización de competencias y recursos de Servicios Sociales en los nuevos gobiernos democráticos locales y respondió, esencialmente, a la voluntad política en democratizar los procesos de gestión y participación social.

El análisis de la trayectoria de los Consejos e Institutos en la Región de Murcia, constata que la iniciativa en su creación es siempre de la Administración Local (de la que dependen orgánica y jurídicamente). Es decir del lado de la oferta. No surgen, por tanto, como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a la estrategia de intervención socio-comunitaria planteada por los técnicos municipales, sino que responde a la inquietud del Concejal/a del Área, atendiendo a directrices políticas, propone a determinadas entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente con posterioridad a la aprobación de sus estatutos, lo que imposibilita a los diferentes actores participar en el proceso de elaboración, formalización y/o deliberación de estos.

Se constata que la política de participación ciudadana en los Servicios Sociales municipales en la Región de Murcia, ha dependido de la estructura, dinámica y voluntad del sistema político local. La creación y cambios, a lo largo de las décadas, en los Consejos e Institutos muestran sesgos participativos en razón de la orientación de la política municipal y la voluntad de conceder mayor protagonismo a la participación en la agenda social municipal, lo que provoca discrecionalidad e inestabilidad y contribuye a generar una progresiva percepción ciudadana de ser meros instrumentos de la propia administración para sus intereses más que espacios de participación sustantiva y real. A pesar de ello, la regulación y puesta en marcha de los Consejos e Institutos favorece la progresiva percepción del «derecho» de participación, más allá de la mera gratiabilidad concedida, en su caso y con condiciones, por la administración local.

A su vez, podemos comprobar que los cambios acontecidos en los Consejos e Institutos se encuentran relacionados con la orientación de la política social tanto en España como en la Región de Murcia y que se refleja en las reformas normativas de los servicios sociales (leyes autonómicas de «segunda generación») que se vienen produciendo desde mediados de los años noventa. Se constata una reducción del porcentaje de Institutos (desconcentración) y el aumento de Consejos Consultivos, lo que da una muestra del cambio de orientación e interlocutores de la política de participación.

El planteamiento estatalista y público que inspiró la primera regulación de los Servicios Sociales es sustituido progresivamente por una visión más pluralista que

otorga un papel «protagonista» y relevante a las organizaciones no lucrativas —incluso mercantiles— en la provisión del Bienestar Social, en un contexto donde se intensifica la atención de la clase política a la calidad en la gestión del Bienestar y el desarrollo de coaliciones de corte pragmático orientadas a la gestión mixta («welfare mix») de servicios en respuesta a la «sociedad del bienestar».

4.2. DESARROLLO NORMATIVO FAVORECEDOR DE LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El desarrollo normativo de ámbito europeo³, nacional⁴ y regional⁵, tanto general como específico del Sistema de Servicios Sociales, 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. La participación aparece explícitamente como principio inspirador en todas las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales.

Por tanto, nos encontramos con un marco favorecedor de la creación de Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación ciudadana y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales. Aún más, y atendiendo a la naturaleza de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y al Programa de Cooperación Social, la participación es central y sustantivo para una gestión de calidad de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

4.3. ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS Y CONTROLADOS POR Y PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El análisis de la regulación normativa de los Consejos e Institutos constata que éste otorga a la administración local una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. El Ayuntamiento, a través de

³ La Unión Europea y la OCDE plantean propuestas concretas, a través de recomendaciones, así como principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos en las entidades locales. Respecto a la Unión Europea, destacar la Recomendación (81) 18 y sucesivas. 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.

⁴ La Constitución recoge entre sus derechos fundamentales la responsabilidad pública en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En su desarrollo son referentes la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; el R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación; la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local y el Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

⁵ En la Región de Murcia, existe un desarrollo normativo que apoya y favorece el impulso y desarrollo de los Consejos Municipales de Servicios Sociales desde 1985, con la promulgación de la primera y segunda Ley de Servicios Sociales.

los estatutos, define y determina los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de esta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan políticamente. 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.

De ésta forma, 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 materia de Servicios Sociales. Para los técnicos suponen un marco donde rendir cuentas de su gestión de forma explícita y sistemática, percibiéndolos como carga de trabajo, control institucional y social, en mayor medida que como trabajo compartido. En definitiva, un modelo centrado en lo institucional y en procedimientos previstos y controlados por y para la administración.

4.4. ACTORES PARTICIPANTES Y REPRESENTATIVIDAD SOCIAL: SESGOS Y ASIMETRÍAS

Se constata que los Consejos tienen una mayor base de participación asociativa que los Institutos, aunque estos últimos son más diversos en su representación técnica y política. Respecto de los actores sociales, las federaciones, fundaciones y asociaciones disponen de un claro protagonismo 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), es una pauta interaccional que se observa, de igual forma, en las políticas y experiencias participativas desarrolladas en los municipios de España.

Las organizaciones sociales son percibidas como actores privilegiados por el conocimiento de la realidad social general y de los colectivos a los que representan (intermediación de intereses), su presencia activa en la vida municipal y la legitimidad política que proporcionan a las administraciones locales al incorporarlas visiblemente en mecanismos de interlocución y gestión de lo «social». Un contexto caracterizado por el pragmatismo, gerencialismo y pluralismo, que retroalimenta interdependencias entre gobierno municipal y entidades, ante los beneficios mutuos que conlleva su intensificación relacional.

Se confirma, al igual que en otros estudios, 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 (contra-

tos, acuerdos, subvenciones) lleva 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 somete a las organizaciones a dilemas sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social. Este contexto genera entre las entidades relaciones de competencia en mayor medida que de cooperación, visualizado en los escasos proyectos interasociativos desarrollados, siendo lo habitual la coordinación coyuntural de actividades para evitar su solapamiento, en el mejor de los supuestos.

La investigación refleja la existencia de sesgos participativos respecto de los actores a los que se ofrece la oportunidad de participar y el nivel de participación al que pueden acceder a través de los Consejos e Institutos. Ambos sesgos generan desde su diseño la exclusión de: ciudadanos individualmente considerados, colectivos sociales no organizados, con escasa influencia, organización o representatividad (inmigrantes, grupos de excluidos, infancia) y grupos políticos (de la oposición).

Los gobiernos municipales, al igual que desvelan otros estudios, se reservan el monopolio de las oportunidades de participación, diseñan y adaptan la red de actores incluidos (y por tanto excluidos), en una coalición que no ponga en peligro las orientaciones y acciones previstas por el gobierno. Una democratización parcial y sesgada, diseñada en razón de beneficios esperados del proceso participativo, donde las asociaciones y actores políticos adversos quedan parcialmente excluidos o en situación minoritaria, para cuando sea necesario acudir al voto. El resultado, es un «circulo vicioso en el que, por un lado, y debido a que la participación sólo se dirige a algunos, no se producen cambios importantes y, por otro, y debido a que no se prevén cambios importantes, sólo participan algunos» (Gutiérrez, 2005: 177).

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. La investigación muestra que ciertos grupos acaparan la representación social en múltiples foros participativos lo que conduce a una asimetría entre estos, ante la desigual 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, determina la asimetría en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

Pero, a su vez, los concejales manifiestan su decepción y preocupación ante la escasa participación (falta de asistencia y de participación activa) y representatividad de las organizaciones sociales («siempre son los mismos»). Una valoración compartida por concejales de gobierno y oposición, aunque difieren a la hora de buscar explicaciones. Los primeros se remiten a argumentos centrados en las propias organizaciones sociales, mientras que los segundos aprovechan la

ocasión para «acusar» a los concejales con responsabilidades de gobierno de un protagonismo y una actitud acaparadora que acaba desactivando a los demás actores de la sociedad civil, provocando desafección política ante la ineficacia de la participación.

4.5. LA BRECHA ENTRE OBJETIVOS Y FUNCIONES FORMALES Y REALES

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivo, no vinculantes para las autoridades locales (dar y recoger información) y, por tanto, basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Por su parte, los Institutos tienen como objetivo esencial la gestión descentralizada y ejecución directa de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales, existiendo una mayor vinculación de la participación generada en su seno respecto de las decisiones en la gestión directa.

La investigación constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales y reales que se alcanzan en la práctica, así como en la distinta percepción que los actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que deberían cumplir (expectativas).

De un lado, las entidades sociales implicadas los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permite conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. Estas valoran muy favorablemente estos mecanismos especialmente por la posibilidad de diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales municipales.

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).

Respecto de los políticos debemos diferenciar la percepción de los concejales del gobierno de aquellos que se encuentran en la oposición. Para los primeros, supone un mecanismo para mantenerse en contacto con la realidad asociativa, dar información, recoger/captar propuestas de las organizaciones sociales; realizar seguimiento de casos, coordinar determinadas acciones y racionalizar servicios y prestaciones de carácter individual. Una visión pragmática (administrativa-instrumental), centrada en el interés por realizar un trabajo conjunto, coordinar esfuerzos y evitar conflictos. Para los segundos, los Consejos son percibidos como un mecanismo administrativo que no contribuyen a promover el debate sobre los asuntos sociales y la participación ciudadana en las Políticas Sociales,

solo cumplen la función de «dar cuenta» de la gestión técnica realizada, no existiendo participación real entendida ésta como deliberación de propuestas y adopción de decisiones conjuntas.

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.

4.6. EL PREDOMINIO DE LOS ASUNTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS SOBRE LOS PARTICIPATIVOS

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

La gestión técnica de los asuntos 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. En este sentido, 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. De esta manera, se produce una dominación simbólica, como capacidad para imponer divisiones legítimas en un espacio social, por parte de técnicos y políticos del gobierno municipal, que son a su vez quienes ejercen el poder del proceso participativo, respecto de las organizaciones socia-

les y grupos políticos participantes. 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 de servicios y proyectos y no como sujetos políticos.

Por tanto, el sesgo en el tipo de participación no sólo viene determinado por las entidades participantes y excluidas, sino también por la metodología y dinámica que se genera en los Consejos e Institutos, más vinculadas a la gestión de asuntos administrativos concretos que como espacio de análisis, debate, influencia y construcción colectiva de políticas sociales.

La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de «tiempos» y «lenguajes» que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades sociales y de manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo o Instituto, e incluso de la misma administración local, con el fin de captar fondos autonómicos y/o estatales.

Los asuntos (qué se trata) y las posibilidades de influir en cada uno de ellos (profundidad —hasta donde pueden intervenir y llegar los participantes—) están decididos y delimitados por la administración cuando los actores son convocados a participar, mediante una adecuada enunciación de éstos en las convocatorias, así como los que quedan ocultos. Una estrategia relacional consistente más en el desarrollo de procesos de facilitación que en la apertura de canales de participación real.

4.7. DESCONOCIMIENTO CIUDADANO Y CANALIZACIÓN AL MARGEN DE LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

La ciudadanía en general y las organizaciones no participantes desconocen la existencia y funcionamiento de los Consejos e Institutos, dado que el proceso de formalización y funcionamiento no ha estado acompañado de actuaciones, previas y posteriores, suficientes de información, difusión, consulta, propuesta y debate. Esta insuficiente transparencia retroalimenta/contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, reproduciendo sesgos en la participación.

Por otra parte, del estudio empírico, se desprende que los acuerdos entre organizaciones y administración local se adoptan de forma bilateral y en espacios diferentes a los Consejos e Institutos. El resultado es que las decisiones no se adoptan en esferas colegiadas y participativas entre todas las organizaciones, sino que son discutidas y acordadas en ámbitos «privados». El silencio de los acuerdos adoptados al margen, en el actual contexto pluralista, condiciona la acción y

los discursos de profesionales, organizaciones y políticos, tanto en el presente como en el futuro, influyendo negativamente en las relaciones interasociativas y en los procesos participación de acción colectiva.

Respecto de la formalización y canalización de los acuerdos e informes a los órganos de alta decisión de la Administración, el proceso de consulta no es sólo no vinculante, sino que es discrecional en tanto el convocante decide que asuntos deberán ser previamente consultados y por otra y atendiendo al resultado podrá utilizar o no el mismo en su exposición y justificación ante el órgano que debe adoptar finalmente la decisión, en el caso en que éste le fuera favorable a sus pretensiones.

4.8. ÉNFASIS EN LOS NIVELES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA SOBRE LA DELIBERACIÓN Y ADOPCIÓN DE DECISIONES

El análisis de las políticas de participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos y en menor medida Institutos; posibilitando espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservando la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal. Este fenómeno se constata, de igual forma, en los estudios sobre la materia analizados comparativamente (Sarasa y Obrador, 1999; Font, 2001; Salamon, 2001; F.E.M.P., 2002; Navarro, 2002; Del Pino y Colino, 2003; Ardite, 2005; Gutiérrez, 2005; Gadea, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006, entre otros).

A los Consejos e Institutos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva pero también sesgada y filtrada *por quién y qué* información y *cómo* se ofrece, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto de la realidad y alternativas que se presentan como objetivas y posibles sin la participación de aquellos a los que se dice participes⁶. La consulta, en su caso, aparece como un «rito» democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas posibles. No conlleva deliberación sino una mera agregación de opiniones y, por tanto, más relacionada con una estrategia política de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción política a realizar o incluso realizada. Los temas y el como son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido.

La escasa vinculación de los acuerdos y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica, conlleva que los miembros se sientan «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.

⁶ La información no es algo dado, está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles. (Ibáñez, 2004).

En cuanto a la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, ésta no existe, a excepción, como se ha indicado anteriormente, de los Institutos. Es una posibilidad que contemplan los concejales que se encuentran en la oposición, mientras que el resto de informantes se desvinculan de la participación a este nivel, reivindicando la lógica de la democracia representativa, que asume que sólo los políticos electos pueden decidir sobre las cuestiones públicas.

5. VALORACIÓN Y SATISFACCIÓN DESIGUAL DE LOS PARTICIPANTES

Se constata la desigual valoración y satisfacción de los participantes respecto de los procesos y resultados de los Consejos e Institutos atendiendo a las diferentes expectativas subjetivas esperadas en relación a los beneficios objetivos conseguidos por los actores participantes.

La participación en los Consejos genera en las entidades expectativas de desarrollo, bienestar y mejora de las condiciones sociales de los colectivos a los que representan. Consideran que esta participación es rentable y útil al permitirles: acceder e intercambiar información relevante de la administración, profesionales y otras organizaciones; estrechar lazos de colaboración con los servicios sociales municipales; conocer necesidades de otros colectivos y reconocer las dificultades que conlleva la gestión de los asuntos públicos. En igual sentido es percibida por técnicos y políticos; facilitando a los primeros mejorar la eficacia en la gestión y legitimar su actuación y a los políticos la posibilidad de adoptar decisiones más en consonancia con las preferencias y expectativas ciudadanas.

Los participantes consideran que los Consejos e Institutos proporcionan un espacio de sociabilidad y colaboración entre la administración local y las organizaciones sociales. Han favorecido la comunicación entre los servicios sociales municipales y las entidades ciudadanas, lo que ha permitido a unos y a otros conocer los servicios y recursos que disponen y los puntos de vista sobre las necesidades y los problemas sociales. Este mayor conocimiento ha mejorado, en determinados supuestos, la derivación y seguimiento de casos entre los servicios sociales municipales y las entidades ciudadanas. Además, ha permitido que éstas dispongan de un mayor y mejor conocimiento de la política social del Ayuntamiento, de las convocatorias públicas de subvenciones, de los servicios y programas a implantar y de las prestaciones económicas que conceden a los ciudadanos individualmente considerados. Las organizaciones valoran especialmente que su participación en los Consejos e Institutos ha mejorado su conocimiento y lazos de colaboración con los servicios sociales municipales, especialmente a través de los profesionales. Se comprueba en los grupos políticos de la oposición, especialmente en los partidos de «izquierdas», una brecha entre las expectativas generadas y los resultados realmente obtenidos por estos mecanismos participativos, considerando que estos no ofrecen cauces reales y eficaces

de participación ciudadana, no tanto porque no lo permita su reglamentación, sino por la organización y funcionamiento de estos.

6. CONCLUSIONES

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

La política de participación ciudadana a través de los Consejos e Institutos no obedece a un proyecto de profundización democrática de la Política de Servicios Sociales municipales, en el sentido de una transferencia de poder a la ciudadanía en la gestión de los asuntos sociales públicos, sino a una opción de carácter meramente distributivo, mediante la intensificación de la estrategia relacional que permite aumentar la eficacia de la acción del gobierno y profesionales. Mecanismos que fortalecen los aspectos más formales, representativos y simbólicos de la participación en detrimento de otros como la deliberación, conflicto, equidad, cambio social y adopción colegiada de decisiones.

Subyace la consideración del papel de los ciudadanos como meros usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de servicios y no como ciudadanos, como actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas. La participación se limita a elegir sobre determinadas opciones, criterios y políticas previamente definidas y delimitadas. No existe posibilidad real de definir necesidades ni las formas de satisfacerlas y, por tanto, se constata una escasa capacidad de intervenir de manera efectiva en las decisiones de la administración. Sin embargo, existe coincidencia entre los informantes al señalar una escasa participación activa de los miembros de los Consejos, entendida como la formulación razonada de propuestas sobre los asuntos que se debaten. Esta aparente contradicción es motivada por el funcionamiento y organización de los mecanismos (cómo), pero también por las diferentes y divergentes expectativas de los actores respecto de la participación en los mismos.

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales de la Región de Murcia conforma un modelo que puede denominarse de «democracia de acceso», pues queda fuera de la incorporación de la ciudadanía a la formulación de las políticas, sin favorecer la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad muestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios.

La participación que promueven las administraciones locales en materia de servicios sociales es formal, las formas pasan a ser el mejor exponente de los derechos sin perder cierto carácter instrumental en el sentido de servir para legitimar políticas de las instituciones y, en ocasiones, prácticas de los profesionales.

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. 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.

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

Los Consejos e Institutos favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan por sí mismos, y de forma automática, una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa. No favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización.

Pese a todo ello es importante, y así es valorado por todos los actores participantes, la existencia de estos mecanismos de participación, dado que proporciona información, cierto control de la gestión y actividad de Concejalías y centros de servicios sociales.

Los Servicios Sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos no solo como usuarios de servicios y actividades, sino en la elaboración, gestión, seguimiento y evaluación de centros y programas. Esta recuperación del protagonismo ciudadano permitirá adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores, provocando una progresiva socialización

colectiva del desarrollo local, la vitalización del capital social de los municipios, la potenciación de los recursos humanos de los Servicios Sociales de Atención Primaria, el enriqueciendo del debate político y, por tanto, de las propias políticas sociales municipales.

7. BIBLIOGRAFÍA

ARDITE, B. (ed.)

2005 *¿Democracia post-liberal? El espacio público de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.

ARRIBA, A.; CALZADA, I., y DEL PINO, E.

2006 *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar 1985-2005*. Madrid: CIS, 55.

DEL PINO, E., y COLINO, C.

2003 *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales*. Barcelona: Fundación Alternativas y Flor Maig.

F.E.M.P.

2002 *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid.

FONT, J.

2001 *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.

GADEA, E.

2005 *Las políticas de participación ciudadana: nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. El caso de la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia.

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, 177.

IBÁÑEZ, J.

2004 «Nada para el pueblo. Pero sin el pueblo». En J. Encina, M. Rosa, Ávila, M^a, A, y Fernández M. (coords.) *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía. Construyendo ciudadanía/5*. Junta de Andalucía y U. Pablo Olavide. 47-59.

MONTERO, J. R.; FONT, J. TORCAL, M.

2006 *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.

NAVARRO, Clemente. J.

2002 *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1079-1993)*. Valencia: Tirant lo blanch, 227.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K., *et al.*

2001 *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA.

SARASA, S., y OBRADOR, G.

1999 «El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales». En J. Subirats (ed.): *¿Existe sociedad civil en España?*. Responsabilidades colectivas y valores públicos. Estudios de la Función Encuentro. Madrid. 117-147.