

Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria¹

Enrique Pastor Seller

Escuela de Trabajo Social
Universidad de Murcia

Este artículo presenta las políticas y formas institucionales de organizar la participación ciudadana en los servicios sociales gestionados desde la escala local. Una aproximación al gobierno local relacional, como contexto favorable para intensificar la democratización de los servicios sociales, mediante la innovación en las políticas de participación orientadas a reconocer, impulsar, desarrollar, integrar o controlar mecanismos, órganos y prácticas participativas con las que implicar de manera directa a la sociedad civil (individual y colectiva) en las decisiones públicas locales, en general, y respecto a los asuntos sociales, en particular.

1. Democratizar la democracia intensificando la participación ciudadana

En la actualidad emerge una progresiva demanda por conciliar/compatibilizar la democracia representativa (en crisis, según muchos autores) con la democracia² participativa/directa en la gestión de las políticas públicas. De esta forma, la participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico, con un significado sustantivo para políticos, organizaciones, instituciones, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las políticas públicas, en general, y sociales, en particular.

La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades requieren de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores sociales (públicos y cívicos), y en este nuevo contexto pluralista y relacional, la participación se convierte en un elemento sustancial.

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 intervenir en los procesos participativos como de las cuestiones y los ámbitos de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, organiza-

¹ El presente artículo es fruto de una investigación empírica recogida ampliamente en el texto *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, editado en 2009 por Editum, el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

² “Una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título” (Held, 2001: 355).

ciones, 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 la vida de las ciudades³. Una progresiva y evidente renovación y adaptación de las estructuras democráticas que por medio de la participación e implicación más directa de la ciudadanía pretende mejorar la transparencia, legitimidad, eficacia, eficiencia e influencia en las decisiones públicas; optimizar el rendimiento institucional y formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero este incremento en la oferta de oportunidades de participación en las políticas públicas y de las propias prácticas participativas convive con contextos políticos e institucionales reticentes⁴ al impulso de políticas orientadas a promover la participación y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos, que prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa/delegativa.

2. Las oportunidades del gobierno local relacional

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual *governance* local –gobierno en red o gobierno/administración/municipio relacional⁵–. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia; es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto, y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Este modelo de ‘hacer política y ciudades’ y de gestionar los asuntos públicos desde la proximidad local favorece la construcción de identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común, y, por tanto, en las alternativas y decisiones

finalmente adoptadas. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven o se interrelacionan en, desde y con el territorio.

Por otra parte, la ciudadanía exige calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos, pero también participar en la misma definición y articulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo local. De ahí que el reto sea crear condiciones políticas y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales, a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

Esta escala de gobierno menor facilita el desarrollo y la evaluación continua de políticas y prácticas participativas, en tanto que permite el diálogo y la interacción personal, interorganizacional e interinstitucional más cercana a los intereses e inquietudes cotidianos. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición de éstos a implicarse y participar, por lo que es necesario innovar en órganos, mecanismos y prácticas participativos que permitan escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a escala local, más allá de proveer de información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal (unidireccional) –por otra parte, requisito previo–, incidiendo en flujos multidireccionales en red que faciliten la vinculación e influencia ciudadana en la toma de decisiones de su gobierno local. La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (entre otros, Ganuza y Francés, 2008; Colino y del Pino, 2008), inmersos en procesos de reforma desde hace al menos dos decenios. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos: de un lado, las administrativas, orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en relación con los deseos ciudadanos; y, de otro, las políticas, que pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que la afectan.

El incremento de las oportunidades ciudadanas para intervenir, en algún grado, en los asuntos locales no significa que siempre estas posibilidades puedan calificarse de auténtica participación. De hecho, para algunos autores sólo podría hablarse de auténtica participación cuando existe realmente “un estilo de interacción colaborativo de confianza, con un proceso de administración visible, en la que la participación es buscada incluso antes de que la agenda haya sido establecida” (Colino y del Pino, 2008:252).

³ Resulta de interés, entre otros, los estudios recientes de Navarro (2008) y Navarro, Cuesta y Font (2009).

⁴ Subirats (2001: 37-39) identifica algunas resistencias a la participación a partir de tópicos tales como la lentitud en toma de decisiones, los costes, el insuficiente valor añadido o los particularismos.

⁵ Brugué, Font y Gomá (2003: 14) plantean, en este sentido, la superación del “municipio de bienestar” y la llegada del “municipio relacional”, y revalorizan así el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

3. Niveles y expectativas de los procesos participativos

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, entre los que destacan dos: el papel otorgado a la ciudadanía y los resultados que los gobernantes/responsables esperan obtener. Respecto al criterio de poder otorgado (niveles y procesos), la literatura especializada nos refiere a las conocidas escaleras de la participación (Arnstein, 1969), donde en cada travesaño se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a la ciudadanía y a sus organizaciones en las diferentes fases de producción de las políticas públicas. En la parte más baja, se sitúan los instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información. En el nivel medio, aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz, es decir, dirigidos a obtener, mediante la consulta, la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones. Finalmente, en la parte más alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, aquella que permite trasladar el poder y, por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Estos tres objetivos se resumen como el derecho a ser informado, a ser consultado y a tomar parte.

La heterogeneidad de experiencias y las diversas concepciones de la participación se constatan en torno a las diferentes clasificaciones (Bovaird *et al.*, 2008; Kingston, 2007; Carver *et al.*, 2000; entre otros) en torno a los niveles de participación: información (ascendente y descendente)⁶; consulta (discrecional o preceptiva; vinculante/no vinculante), co-decisión y co-gestión.

En cuanto a lo que esperan obtener los gobernantes, podemos distinguir dos objetivos: la legitimidad y mejora de las decisiones, y otros de nueva generación, tales como disponer de colaboradores y generar capital social. La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre la ciudadanía y, por lo tanto, si ésta ha sido informada y consultada, la legitimidad se verá reforzada. De forma similar, especialmente en asuntos complejos, las decisiones adoptadas a partir de la escucha de múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito, no sólo por incorporar las diversas

⁶ Por ejemplo, el sistema de quejas y sugerencias, reconocido y sustentado con una base legal, supone un sistema dinámico de poder participativo, al facilitar la comunicación entre la Administración y las necesidades y preferencias de los administrados.

perspectivas existentes, sino por el propio consenso alcanzado, que rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito respecto de la decisión finalmente adoptada. Por otra parte, se justifica la participación ciudadana por su capacidad para educar y concienciar a la ciudadanía. Disponer de esta ciudadanía no sólo mejora el funcionamiento de los instrumentos participativos, sino el conjunto de la comunidad. Así, la participación ciudadana consigue, a su vez, generar el capital social que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Como señala Putnam (2002, 2003), el capital social supone un conjunto de características intangibles de una comunidad (densidad asociativa, niveles de confianza, etc.) útiles para explicar sus rendimientos institucionales, económicos y sociales. En este sentido, la participación ciudadana es un factor clave y la materia prima para desarrollar el capital social, al servir no sólo para facilitar la prestación de determinados servicios, o para legitimar determinadas decisiones y políticas, sino para promocionar conductas y actitudes ciudadanas democráticas y solidarias.

4. Políticas de participación ciudadana en el ámbito local: referentes internacionales y nacionales

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

Tanto la Unión Europea como la OCDE plantean propuestas concretas, mediante recomendaciones, así como principios y medidas, para estimular la participación de los ciudadanos. Respecto a la Unión Europea, uno de los primeros actos públicos y normativos importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el ámbito municipal. Las líneas directrices de ésta marcaron profundamente el marco estratégico de la participación en la vida local, entre otros aspectos, en la necesidad de: intensificar la comunicación entre ciudadanía y representantes; mejorar las posibilidades de participación –especialmente de ciudadanos con mayores dificultades en participar activamente– y de incrementar la influencia de la ciudadanía en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida y de favorecer la participación de los residentes extranjeros. Esta recomendación fue reemplazada por la Recomendación (2001) 19, aprobada por el

Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el ámbito local. Ésta tiene por finalidad proponer a los dirigentes políticos un conjunto coherente y moderno de principios y líneas directivas, como base común de la acción de los Estados miembros del Consejo de Europa en este dominio esencial para la democracia. Entre sus consideraciones, la citada recomendación señala expresamente que es en el ámbito local donde el derecho democrático “puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión” (Consejo de Europa, 2001). En términos similares se pronuncian otras instituciones, como el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa o la Federación Española de Municipios y Provincias, entre muchos otros.

El Consejo de Europa (2001) considera que la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implican un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. De ahí que recomiende a los Gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa. Por otra parte, y atendiendo a las oportunidades y desafíos que plantea la actual sociedad de la información, el Consejo de Europa viene impulsando recomendaciones vinculadas a la ‘e-democracia’, ante las oportunidades que ésta ofrece para fortalecer la democracia, las instituciones y los procesos democráticos, y para vincular las tecnologías de la información a la participación y la renovación del compromiso de los ciudadanos en la democracia⁷.

Por su parte, la OCDE (2001) plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa. Según esta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a

los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Es necesario destacar que diferentes programas europeos incentivan la participación ciudadana en su elaboración, gestión y evaluación⁸. Asimismo, existen organizaciones, grupos universitarios de investigación, asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales que difunden e intercambian experiencias participativas, asesoran a los municipios, elaboran códigos de buenas prácticas y reglamentos-tipo de participación ciudadana, y promueven acciones para dar viabilidad a las buenas prácticas en las cuales se han experimentado fórmulas participativas.

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

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

Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. Se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer

⁷ La ‘e-Administración’ e Internet pueden ser canales de transformación relacional y organizativa, aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios y proveer a las acciones de gobierno de un marco más transparente (Recomendación 2009 sobre ‘e-democracia’: <www.coe.int/democracy/>).

⁸ Tales como la Agenda Local 21, Urban, Leader+, Equal o Hábitat.

efectiva esa participación. Concretamente, e inspirándose en la Recomendación (2001) 19 del Consejo de Europa, mencionada anteriormente, esta nueva ley pretende mejorar los mecanismos de participación, entre otros, establecer reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, impulsar la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, combinar éstos y aplicar procedimientos más ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación. La ley contempla, además, tres novedades: la creación de distritos, del Consejo Social de la Ciudad y de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Finalmente, la Federación Española de Municipios y Provincias ha venido desempeñando un papel fundamental tanto en la defensa de los intereses del municipalismo español como en su esfuerzo de coordinación y cooperación con las otras administraciones públicas del Estado. En este sentido, cabe resaltar la Carta de Derechos Ciudadanos y, entre sus contenidos, el Reglamento-Tipo de Participación Ciudadana, aprobado en 2006 y canalizado a través de la Agenda Local de la Participación (ALARPAR), que contempla 45 líneas de actuación y recoge las tareas que se han de acometer para su implementación.

5. Política de participación en el sistema autonómico de servicios sociales

El conjunto de leyes autonómicas de servicios sociales contempla, aunque en diferentes ámbitos, el principio de participación ciudadana o cívica, mediante la creación de los cauces y las condiciones para impulsar la participación de la ciudadanía en la gestión del sistema público de servicios sociales, así como en la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales. Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad (Ley 2/2007 de Cantabria, Ley 12/2008 del País Vasco), objetivo (Ley 15/2006 de Navarra, Ley 12/2007 de Cataluña, Ley 13/2008 de Galicia, Ley 5/2009 de Aragón, Ley 4/2009 de Islas Baleares), prestación (Ley 1/2003 Asturias) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal o función específica de los servicios sociales de base.

Asimismo, contemplan la creación de mecanismos que canalicen los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual, o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa social y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de los usuarios, con un principio de garantía

de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento del sistema de servicios sociales. Con el fin de garantizar la participación en la planificación y gestión del sistema público de servicios sociales, contemplan la creación de órganos asesores y consultivos de participación ciudadana y asociativa: consejos locales de bienestar social, territoriales, locales y sectoriales de servicios sociales, según los casos.

Respecto a la participación de las personas usuarias, las leyes de 'segunda' y 'tercera' generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Todas las entidades y centros de servicios sociales deberán contar con procedimientos de participación democrática de las personas usuarias o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto, establecen como mecanismo el consejo de usuarios.

6. Espacios y prácticas institucionalizadas de participación ciudadana en los servicios sociales municipales

El complejo, heterogéneo y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en torno a mecanismos de base asociativa (consejos municipales de participación ciudadana, consejos territoriales o sectoriales, comités de usuarios de los servicios y agrupaciones de desarrollo local), personal –deliberativos o directos– (presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referendos o consultas populares; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión) y mixtos (planes estratégicos territoriales; Agendas 21; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios).

Centrándonos en los resultados del estudio empírico realizado (Pastor, 2009) en torno a la participación en el sistema de servicios sociales municipales, y considerando el grado de formalización y el objeto principal adoptado por los mecanismos de participación mayoritarios en las políticas de servicios sociales, podemos distinguir varios mecanismos:

- Órganos de participación de base asociativa o consejos territoriales o sectoriales.
- Consejos de usuarios de centros y servicios.

- Organismos públicos autónomos desconcentrados o institutos.
- Procesos o prácticas no formales de participación de base asociativa.

6.1. Órganos de participación de base asociativa o consejos territoriales o sectoriales

Son espacios estables e institucionales de participación de base asociativa, regulados normativamente y de ámbito municipal. Podemos distinguir aquellos de carácter territorial (municipal, distritos o pedanías) y de los sectoriales (personas mayores, mujer, juventud, inmigración, drogadicción, violencia doméstica). Son consultivos, de carácter extensivo y facilitadores de información, asesoramiento y captación de propuestas. Sus objetivos y funciones formales son:

- Asesorar y proponer, con carácter no vinculante, la adopción de medidas de actuación de ámbito territorial o sectorial, en el marco de las políticas sociales locales, incluida la posibilidad de priorizar los programas de gasto.
- Promover la corresponsabilidad social de los ciudadanos. Canalizar y coordinar demandas e iniciativas de distintas organizaciones y asociaciones en torno a los servicios sociales en general, o bien por sectores o problemáticas sociales. Fomentar y apoyar al movimiento asociativo, respetando su autonomía.
- Defender los derechos de los diferentes colectivos sociales, propiciando, incluso, en determinados casos, la labor de denuncia, seguimiento y apoyo técnico, ante situaciones de discriminación.
- Fomentar la toma de conciencia sobre problemas.
- Potenciar la participación de los diferentes sectores de población, de modo que se constituyan como responsables y protagonistas de su propio proceso de desarrollo y promoción.
- Coordinar las acciones de los diferentes departamentos municipales y consejos sectoriales de la administración local, y de éstos respecto a las organizaciones de carácter público o privado existentes en la localidad.
- Asesorar a la concejalía respectiva, así como a los distintos órganos de la administración local u otras administraciones o entidades sociales.
- Controlar los recursos existentes en el municipio.
- Recibir propuestas y necesidades de vecinos y usuarios, y emitir informes.
- Impulsar la elaboración de estudios, investigaciones e informes.
- Fomentar el voluntariado, las relaciones entre colectivos y las asociaciones.

6.2. Consejos de usuarios de centros y servicios

Son órganos de base asociativa o individual, consultiva y circunscrita al centro o servicio del que dependen orgánicamente. Facilitan la recogida de propuestas e información, la prevención y resolución de conflictos y la calidad prestacional. En similar categoría podríamos incluir el sistema de quejas y sugerencias de centros y servicios.

6.3. Organismos públicos autónomos desconcentrados o institutos

Son mecanismos de desconcentración y descentralización de las competencias municipales en materia de servicios sociales –delimitadas en sus propios estatutos–, así como de participación ciudadana y política. De manera general, disponen de un elevado grado de autonomía en la gestión económico-administrativa y técnica de los servicios sociales en asuntos tan relevantes como: proponer, seleccionar y gestionar el personal; administrar el presupuesto; convocar, publicar y otorgar ayudas y subvenciones (individuales y a organizaciones sociales); crear, gestionar, evaluar y modificar centros y equipamientos; contratar determinadas obras, suministros y servicios; constituir y dirigir comisiones territoriales y sectoriales; entre otras. Este elevado grado de autonomía en la gestión se vincula inexorablemente con la toma de decisiones sobre dichos aspectos, la cual coexiste con la facultad de tutela y control por parte de los órganos de gobierno de la Corporación Municipal. En este sentido, son estos últimos, fundamentalmente a través del Pleno de la Corporación, los que tienen facultades propias de intervención y alta supervisión del instituto municipal, en aspectos tales como la aprobación de: presupuesto y memoria anual; reglamento interno del instituto, su modificación y disolución; plantilla y retribuciones del personal; adquisición, enajenación, alineación o gravamen de bienes inmuebles; o suscripción de determinados convenios y contratos.

El instituto tiene la capacidad de conciliar la gestión y toma de decisiones con la participación en un doble sentido. En primer lugar, incorporando en sus órganos de decisión y gestión a organizaciones sociales del municipio y, en segundo lugar, impulsando en su seno órganos específicos de participación, bien de ámbito territorial que afecten a todo el municipio o a sus diferentes distritos y pedanías, o bien de carácter sectorial, con el fin de promover la participación de las diferentes organizaciones representativas de colectivos o problemáticas sociales. Por tanto, son mecanismos que combinan la adopción de decisiones de manera autónoma, la gestión y ejecución de los acuerdos adoptados y la participación ciudadana en la vida política local. Para la consecución de sus objetivos, los institutos adoptan criterios de gestión basados en la participación de

todos los interesados sobre bases de: igualdad; descentralización; agilidad, eficacia, claridad y transparencia; y ejecución y responsabilidad directa en competencias propias.

Los actores técnicos y políticos participantes de los institutos consideran que, en comparación con los consejos, estas estructuras ofrecen unas cuotas mayores de participación directa en las políticas sociales locales, entendida ésta como influencia real en dichas políticas. La representatividad de los diferentes grupos políticos municipales y la autonomía en la adopción de decisiones vinculantes otorga a los institutos un sentido de ‘utilidad real’ en el cumplimiento de objetivos y funciones. Por el contrario, su escasa representatividad social se cubre mediante otros mecanismos favorecedores de la participación directa de las organizaciones, creados al efecto en la administración local.

De manera crítica, bien es cierto que el carácter eminentemente gestor de los institutos puede ser calificado por sus detractores como un mecanismo indirecto de profesionalizar la política, o bien de confundir los papeles de técnicos y políticos. Pero también es cierto que los institutos recientemente creados al amparo de la legislación vigente proporcionan un marco nítido de delimitación de las competencias de gestión y de toma de decisiones ejecutivas, entre el organismo autónomo local –y, dentro de éste, entre los órganos de los que se compone– y el propio Ayuntamiento.

6.4. Procesos o prácticas participativas no formales de participación de base asociativa

La dimensión informal del ejercicio de facilitación puede realizarse a través de reuniones, talleres o foros, periódicos o ad hoc, protagonizadas por técnicos de servicios sociales con organizaciones del territorio o técnicos de otros sistemas de protección. Estas prácticas suelen tener objetivos concretos, basados bien en sectores de población, en problemáticas sociales o en usuarios de centros, servicios o programas adscritos a los centros de servicios sociales. La convocatoria, agenda y organización de estas reuniones de trabajo se encuentran fundamentalmente en manos de los gestores (jefes de área o directores/as) de los centros o de los trabajadores sociales. Los actores sociales participantes son organizaciones (fundamentalmente, asociaciones) y técnicos vinculados con el sector poblacional en situación de dificultad. Los técnicos pueden pertenecer al centro de servicios sociales (diferentes programas), a otros departamentos/concejalías de la administración local e incluso a otros centros (centro de salud, centros educativos, Guardia Civil) dependientes de administraciones públicas diferentes a la local y ajenas al propio sistema de servicios sociales.

La práctica habitual es la realización de reuniones esporádicas y con objetivos concretos (elaboración de programas, solicitud de subvenciones) con cada una de las organizaciones existentes en el territorio y representativas, fundamentalmente, de sectores de población, tales como personas mayores, mujeres, discapacitados e inmigrantes. Es inusual el desarrollo de reuniones donde participen todas las organizaciones sociales del municipio para asuntos de interés general. Los objetivos básicos y la metodología seguida en estas reuniones son:

- Ofrecer información respecto de centros, servicios, programas, proyectos, actividades y convocatorias actuales o futuras del centro de servicios sociales, o bien de otros organismos o centros de la administración autonómica y central.
- Recoger información y captar necesidades y problemáticas sociales con el fin de elaborar propuestas de programas y proyectos, fundamentalmente sectoriales.
- Solicitar la participación de las organizaciones sociales en actividades, proyectos y programas impulsados desde los técnicos o políticos locales.
- Promover la cooperación interasociativa por territorios o sectores de población, con el fin de aunar criterios y medidas de actuación muy concretas.
- Promover cauces de reflexión, deliberación y discusión sobre problemáticas sociales y alternativas de solución.
- Generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional e interdisciplinar con las que abordar problemáticas complejas que afectan a personas y colectivos (violencia doméstica, inmigración o drogodependencias).
- Asimismo, también existe una coordinación entre el ámbito técnico y el político que permite, en ocasiones, ‘elevar’ las propuestas técnicas a ‘estrategias’ políticas, aunque bien es cierto que suelen ser reuniones demandadas desde el ámbito político para disponer de determinada información de servicios, programas y usuarios, solicitar información y documentación que avale la petición de subvenciones, y la realización de mociones o la respuesta a éstas, por ejemplo.

7. Caracterización, valoración y tendencias desde los participantes: el caso de la Región de Murcia

En el estudio empírico realizado en el contexto de la Región de Murcia (Pastor, 2009), constatamos que de los 45 Ayuntamientos de la región, sólo 11 (24,4%) disponen de mecanismos formales de desconcentración o participación en materia de bienestar social o servicios sociales en sentido amplio

(general o sectorial), aunque los Ayuntamientos que en la práctica han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%). De éstos, dos disponen únicamente de consejos sectoriales, pero no de carácter general, y otros tres abarcan un objeto más amplio al de los servicios sociales propiamente dichos, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de ONG). 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, lo que representa tan sólo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la región.

Respecto de los consejos sectoriales, son seis los Ayuntamientos que los han puesto en marcha, lo que representa el 13,33 % de los Entidades Locales existentes en la región. 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 otro 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.

El análisis de la regulación normativa de los consejos e institutos constata que otorga a la Administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los ámbitos y asuntos sobre los que es posible participar, lo cual limita el marco y las posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que le interesan. Se constata, así, un modelo participativo centrado en lo institucional y en procedimientos previstos y controlados por y para la Administración.

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

ta procesos de representación y participación plural, especialmente en los municipios de mayor tamaño, donde el tejido social es muy numeroso y diverso.

Los consejos e institutos favorecen procesos de interacción entre los actores, pero no garantizan una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa

Respecto a los objetivos de los consejos, se constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales y los que se alcanzan en la práctica, así como en la distinta percepción de los actores implicados acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir (expectativas). Los asuntos preferentemente tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos, actuaciones, presupuestos, normativas reguladoras de prestaciones y ayudas, y casos. Por tanto, los aspectos técnicos/administrativos de los asuntos sociales adquieren carácter preferente en la agenda, la organización y el funcionamiento de estos mecanismos. Los participantes manifiestan en ocasiones dificultad en la comprensión y el análisis de los asuntos tratados, debido al escaso tiempo previo, el elevado número de temas y el lenguaje técnico empleado en el desarrollo de los asuntos que se tratan, lo que impide elaborar, en tiempo y forma, una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados.

Por otra parte, se observa que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia o el funcionamiento de los consejos, dado que el proceso de formalización y funcionamiento no ha estado acompañado de actuaciones, previas y posteriores, suficientes de información, difusión, consulta, propuesta y debate.

En conclusión, 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. Asimismo, 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 se tratan en ellos. Comprobamos estandarización metodológica, una participación poco pluralista y muy segmentada, y una limitada transversalidad e incidencia en las políticas sociales.

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, precisan de un diseño, una organización y un funcionamiento que permitan condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización.

La transparencia e innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas de proximidad se configura como elemento esencial para generar/ reforzar/reconstruir la calidad democrática en el ámbito territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios personales, y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y usuarios de centros/servicios, y provocará una progresiva revitalización del capital social de los municipios, las empresas y las organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales.

Bibliografía

- ARNSTEIN, S. R. (1969): "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, págs. 216-224.
- BOVAIRD, T. *et al.* (2008): "If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together: Citizens and the co-production of public services", *Report to the EU Presidency*, París, Ministry of Finance, Budget and Public Services.
- BRUGUE, J.; FONT, J.; y GOMA, R. (2003): "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", en FUNES, M. J.; y ADELL, A.: *Movimientos sociales: cambio social y participación*, Madrid, UNED.
- CARVER, S.; *et al.* (2000): "Accessing geographical information systems over the World Wide Web: Improving public participation in environmental decision-making", *Information Infrastructure and Policy*, nº 6, págs. 157-170.
- COLINO, C.; y DEL PINO, E. (2008): "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa", *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, págs. 247-283.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*, Barcelona, Ariel.
- GANUZA, E.; y FRANCÉS, F. J. (2008): "¿A qué llamamos participar en democracia?: diferencias y similitudes en las formas de participación", *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, nº 49, págs. 89-113.
- HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 3ª ed.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- KINGSTON, R. (2007): "Public participation in local policy decision-making: The role of web-based mapping", *The Cartographic Journal*, vol. 44, nº 2, págs. 138-144.
- MONTERO, J. R.; FONT, J.; y TORCAL, M. (eds.) [2006]: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- NAVARRO, C. J. (2008): *Participación local*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas [estudio CIS, nº 2.661].
- NAVARRO, C. J.; CUESTA, M.; y FONT, J. (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- OCDE (2001): "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública", *PUMA. Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública*, nº 10, París, OCDE [disponible en <www.oecd.org/dataoecd/24/62/2384735.pdf>].
- PARES, M. (coord.): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- PASTOR, E. (2009): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*, Murcia, Editum.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- PUTNAM, R. D. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- SUBIRATS, J. (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en FONT, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, págs. 31-44.