

**LA PARTICIPACION CIUDADANA:  
PRINCIPIO ETICO DE LA INTERVENCION PROFESIONAL DESDE LOS  
SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES**

Enrique Pastor Seller.

*Profesor Titular de Escuela Universitaria de Trabajo Social y Director de la  
Escuela de Especialización Profesional "Práctica Social".  
Universidad de Murcia. Trabajador Social y Licenciado en Sociología.*

**RESUMEN**

Los Servicios Sociales municipales deben primar/recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones sociales municipales mediante la innovación en la articulación y coordinación de mecanismos que permitan una mayor participación de los ciudadanos y de las entidades sociales. Es imprescindible influir para renovar las formas de hacer la política social local e implementar prácticas sociales municipales con una visión participativa y de proceso sostenible a largo plazo, más allá de lo tangible-prestacional. De esta forma, conseguiremos alcanzar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y una potenciación del capital humano de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

La comunicación tiene presente los resultados y las alternativas de una reciente investigación sobre la participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia. En ella, se analiza la realidad de la participación en la vida pública local social desde una posición crítica, pero también optimista respecto a las innumerables posibilidades y mecanismos participativos que se pueden implantar en los Servicios Sociales municipales. Así mismo, la participación se encuadra como principio ético de la profesión del Trabajo Social y como competencia profesional contemplada en el Libro Blanco de la Titulación presentada al Ministerio.

**PALABRAS CLAVE:**

Participación sustantiva. Capital social local. Indicador de calidad de vida. Ética profesional del Trabajo Social. Intervención comunitaria basada en procesos intangibles.

**SUMMARY**

Local Social Services have to recover the citizen power in local decisions through mechanisms that allow them an increase participation. It's essential to remove the way to local social policy in order to introduce participative local social practices even more than economics aids. In this way we'll reach significant decisions for the social actors with a progressive vitality of municipal social capital from the primary social services.

This work contains the results of a recent research about 'citizen participation in municipal social services in Murcia'. There we analyze the reality of local participation in public life from a critical position but also optimistic about the possibilities and participation mechanisms that we could introduce in municipal social services. Likewise participation is included as an ethical principle in social work profession (Code of Ethics) and in the competences included in the 'Libro Blanco' presented at Spanish Educational Ministry.

**KEY WORDS**

Participation, local social capital, indicator of quality of life. Ethical Social Work. Community social work.

## **1.- La participación ciudadana en los procesos de desarrollo social en el ámbito local.**

### **1.1.- Importancia y retos de la participación social en el ámbito local.**

Democracia y participación son procesos inseparables, implican reconocer la pluralidad del pensamiento, opiniones, convicciones y visiones de los asuntos. Etimológicamente, *democracia* alude a la idea de poder del pueblo, siendo un elemento central la existencia de procedimientos que permitan a los ciudadanos algún tipo de participación en el ejercicio del poder. Por su parte, *participar*, en el caso que nos ocupa, supone tomar parte en la gestión de los asuntos públicos de la vida cotidiana local, con el fin de “...*influir directa o indirectamente en las políticas....tiene esta voluntad de influir en la realidad*” (Font y Blanco, 2003: 15).

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.

Del análisis de las experiencias participativas en el ámbito local pueden identificar algunos debates-problemas en torno a la participación social, concretamente: el declive del interés público y el sentimiento de laxitud con respecto a la política; la dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación; las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable, etc.,.

El diagnóstico de la democracia local puede verse sintéticamente:

*La democracia local a principios del siglo XXI: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.*

<p style="text-align: center;"><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política local que hace implicarse poco y hacer poco suya la ciudad.</li> <li>• Las elecciones dan poca información sobre el municipio en que viven los ciudadanos en una vida política cada vez más compleja.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos se sienten cada vez más lejos de la vida política y de las instituciones.</li> <li>• Los ciudadanos desarrollan parte de su vida en diferentes municipios y, por lo tanto, no se sienten muy estrechamente vinculados.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones con un mandato dado por más de la mitad de la ciudadanía y con procedimientos para otorgar responsabilidades.</li> <li>• Técnicos y políticos locales que conocen el municipio y tienen experiencia.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos cada vez más preparados y más informados. Hace falta darles la oportunidad de poder ser mejores demócratas y sentirse más co-responsables de la vida pública.</li> <li>• Las nuevas tecnologías hacen más sencilla la consulta cotidiana a los ciudadanos.</li> </ul>

Fuente: Font y Blanco, 2003: 23; Carrasquilla y Seidel: 2005: 42

Según algunos observadores, la participación en la vida política local estaría en declive y esta erosión se inscribiría en un proceso de descompromiso cívico, abandonando objetivos colectivos y centrándose únicamente en los meramente individuales. De acuerdo con la tesis del “*declive del capital social*” (Putnam, 2002, 2003), la disminución del interés hacia la política local se explicaría por un declive más amplio de la participación en la vida cívica. Sin rechazar totalmente dicha tesis, bien es cierto que en numerosos países existe una vida asociativa relevante y donde los ciudadanos ejercen un mayor control a los gobiernos locales. A pesar de ello, se constata que los motivos para la movilización social se han diversificado y se reivindica nuevas formas de participar<sup>1</sup>. Pero a pesar de las visibles insuficiencias, sus condiciones y características permiten señalar que es el lugar apropiado para potenciar la participación y construir decisiones públicas vinculadas con los intereses y necesidades de los ciudadanos al permitir la implementación y gestión de procesos participativos<sup>2</sup>. Contexto donde la participación ciudadana

<sup>1</sup> En este sentido, estoy de acuerdo con una de las conclusiones del estudio realizado por el C.D.L.R., en el sentido de que “*la participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más bien cambia de forma, lo que cuestiona el sistema político tradicional*” (M.A.P., 2005: 12).

<sup>2</sup> En coincidencia con Joan Font, es el “*...escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación local*” (Font, 2004: 4).

se convierte en un eje de la política pública para intervenir en las decisiones de los asuntos que son de interés ciudadano: participando en la elaboración, gestión, seguimiento, control y evaluación de las políticas que afectan al municipio. Por otra parte, la participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica comunitaria en general y a la intervención profesional destacando los siguientes (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, 2003: 4; Carrasquilla y Seidel, 2005: 43):

- Favorece una dinámica participativa que acerca sociedad civil - gobierno local a través de una interacción continua entre ambos.
- Proporciona una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones.
- Rompe con la apatía, la indiferencia y la desconfianza de la ciudadanía.
- Ofrece a los representantes herramientas para evaluar su gestión y poder mejorar la misma.
- Permite a los individuos mejorar sus condiciones de vida. Los ciudadanos pueden reconquistar y recuperar el espacio público, ocupado por los técnicos en las Administraciones Públicas como un espacio político y corregir las decisiones de las Administraciones, según el lema *“somos los expertos de nuestras condiciones de vida”*.
- Genera capital social y potencia la idea de la comunidad.
- Permite que la “política se socialice”.
- Forma ciudadanía (dimensión pedagógica).
- Refuerza la legítima decisión que finalmente se adoptara.
- Da la palabra a quienes no la tienen pero que son ciudadanos.

De ahí, que se estén elaborando Planes Directores y creando Concejalías específicas de Participación Ciudadana en diferentes municipios, al entender que la participación es un valor añadido que no puede improvisarse si se desea incorporarla de manera transversal e integral en todas las Áreas de competencia de las Corporaciones Locales.

## **1.2.- El compromiso ético y profesional con el desarrollo humano, la participación y la ciudadanía.**

Las nuevas realidades sociales demandan actuaciones integradas en “*estrategias de desarrollo del territorio, de desarrollo local*” (Martínez Román, 2000: 336). Así, integración social y desarrollo local son dimensiones esenciales e inseparables desde un Trabajo Social con dimensión comunitaria centrado en la gestión de estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal.

La participación y el desarrollo social son inseparables para ofrecer un proceso a escala humana. La desconcentración y descentralización potencia los recursos sinérgicos y la participación desde el comienzo y durante todo el proceso permite estimular y generar un desarrollo sano, transversal, autodependiente, estimulador y participativo. Las capacidades sociales de las personas y entidades sociales aumentan cuando se consolidan relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación en los diversos ámbitos; la fortaleza e identidad comunitaria se “mide” por el vigor de la acción ciudadana (individual y colectiva); la democracia real se construye desde una cultura democrática arraigada en la vida cotidiana; etc, todos estos aspectos se interrelacionan entre sí y esa interdependencia proporciona la sostenibilidad de los procesos de desarrollo social.

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI, significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; siendo necesario para ello desarrollar las *capacidades humanas*, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. Así, la participación se convierte en *objetivo* del desarrollo humano, a la vez que, es un *medio* para hacer progresar el mismo. Pero la promoción del desarrollo humano requiere de una *governabilidad democrática* tanto en la *forma* como en el *contenido* de hacer participar a los ciudadanos.

La participación social es un elemento definitorio del Trabajo Social desde sus inicios y que se plasma en la definición del Trabajo Social<sup>3</sup> y en el

---

<sup>3</sup> “El trabajo social es la disciplina de la que se deriva la actividad profesional de los diplomados en trabajo social... Tiene por objeto la promoción del cambio social, la resolución de problemas en el contexto de las relaciones humanas y la capacitación y la liberación de las personas con el fin de mejorar el bienestar. Mediante la utilización de las teorías del comportamiento humano y de los sistemas sociales, el trabajo social, el trabajo social interviene en el punto de encuentro entre las personas y su entorno“. Definición de Trabajo Social acordada por la Asociación

código deontológico de la profesión<sup>4</sup>. Comprobamos que la finalidad de la profesión se encuentra enraizada en un conjunto de valores fundamentales<sup>5</sup> entre los que destacan los derechos humanos y sociales, la justicia social, la autodeterminación, la normalización y *la participación activa de las personas con las que trabajamos*. La defensa de los Derechos Humanos, la justicia social y el desarrollo social han sido y son un valor y un referente ético sustantivo en el Trabajo Social, sólo alcanzable a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. Así, una de las competencias generales señaladas en el Libro Blanco del Título de Grado de Trabajo Social es la de *“contribuir a la ciudadanía activa mediante el empoderamiento y la garantía de los derechos sociales...participar en la formulación de las Políticas Sociales...para que puedan tomar sus propias decisiones”* (A.N.E.C.A., 2005:111), siendo necesario para ello el *“...fomento de la participación”* (A.N.E.C.A., 2005: 170)

La preocupación del Trabajo Social por la participación ha sido, por tanto, una constante; situándose el dilema principal en torno a decidirse por una intervención profesional que asume la *responsabilidad directa* en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un *enfoque centrado en el proceso*. Desde la primera perspectiva, el trabajador social es el sujeto principal y el *cliente mero objeto* de una intervención cualificada. Los recursos, desde esta “miope” visión, son ajenos al cliente y a la misma relación de ayuda, recayendo toda la responsabilidad del proceso en el profesional, el cual se “adueña” de lo que no le es propio, en orden a motivaciones muy diferentes a los valores más intrínsecos de la profesión. Un Trabajo Social reformista que asume la idea de un sistema social estático y de un ser humano adaptable y ajustable al mismo desde un rol de poder.

---

Internacional de Escuelas de Trabajo Social y la Federación Internacional de Trabajadores Sociales en el 2001 (F.I.T.S., 2001) y referida en el Libro Blanco (2005) para definir a la profesión.

<sup>4</sup> Código Deontológico de la profesión de Diplomado en Trabajo Social / Asistente Social, aprobado en Asamblea General Extraordinaria en mayo de 1999, siendo el referente de este código el documento de la F.I.T.S.: *“La Ética del Trabajo Social. Principios y Criterios”*; aprobado en Asamblea General en 1994 en Sri Lanka, y cuyo precedente se encuentra en el Código Internacional de Ética Profesional para el Trabajo Social aprobado en Puerto Rico en 1976.

<sup>5</sup> La definición de Trabajo Social (F.I.T.S., 2001), así como las conclusiones de los diferentes Congresos de Escuelas de Trabajo Social, Colegios Profesionales y el Código Deontológico de la profesión, enfatizan los principios a los que se alude.

Por el contrario, la segunda perspectiva se orienta a movilizar a la gente para que ésta resuelva las situaciones de dificultad. Ello implica considerar al *sujeto-cliente como ciudadano*, con capacidades y potencialidades para resolver las dificultades propias y las de su entorno; situándose el trabajador social no como agente principal sino como sujeto activo que favorece transacciones humanas valiosas, orientadas a la autonomía de la persona y al desarrollo humano. Implica un enfoque no directivo basado en una relación de igualdad y alianza y opuesto a enfoques de intervención directivos basados en la identificación y definición de los problemas por los “expertos”. Este cambio impulsa una visión ecológica más completa y humana del usuario, e implica un trato de éste como ciudadano, con una serie de Derechos Sociales (reconocidos a través de los Sistemas de Bienestar Social), políticos e individuales-civiles.

La incorporación de los criterios de calidad de los servicios ha inducido a la consideración del usuario como *consumidor*, lo que sugiere el reconocimiento de derechos específicos y la idea de libre elección. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los servicios que reciben, a la vez que demandan sistemas de control efectivos sobre los procesos y los resultados en sus condiciones de vida. Pero esta nueva concepción del usuario como consumidor puede esconder en la práctica las diferentes capacidades de las personas y las desigualdades sociales y territoriales en la elección-disposición de los servicios públicos. Así mismo, los criterios de calidad pueden provocar clientelismos y cronificación de usuarios y actuaciones profesionales.

Ambas concepciones del usuario, como ciudadano y consumidor, incorporan al Trabajo Social *en nuevos compromisos y planteamientos estratégicos*, concretamente: la defensa, protección y ampliación de los derechos sociales, conectándolos con las iniciativas de desarrollo en el ámbito local; el énfasis en el pluralismo participativo; vinculándolo con el aumento de la representatividad de los usuarios y los ciudadanos; el acceso real de la población en la toma de decisiones a través de una participación activa y directa (ciudadanos individualmente considerados y a través de grupos y canales); y la descentralización de los servicios y programas.

El Trabajo Social orientado al desarrollo humano, enfatiza las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una intervención integral que desde una perspectiva normalizadora resitúa la participación ciudadana como valor fundamental y transversal de la intervención profesional en su mejor tradición colectiva. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales, donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible<sup>6</sup> y duradero.

La reflexión en torno a los principios y valores que orientan la práctica profesional con dimensión comunitaria nos conducen al diálogo, al consenso, al reconocimiento de la particularidad, a la identificación de las personas y los grupos sin representación ni voz, a la capacidad de captar lo sensible, lo invisible, a la capacitación, a la promoción de la participación ciudadana para el cambio de las estructuras y dinámicas excluyentes y violentas; en definitiva, a crear contextos y condiciones para que los ciudadanos sean capaces de elegir y *adquieran poder* acerca de los asuntos que le conciernen y de ésta forma construir ciudades competentes configuradas por personas, grupos, organizaciones y transacciones competentes.

La *autodeterminación*, la *independencia* y la *autonomía* son tres valores “fuerte” que orientan la intervención profesional desde una perspectiva participativa y capacitante. La *autodeterminación* requiere contextos que faciliten el desarrollo humano, lo que supone una capacitación para conseguir una implicación de los mismos, como sujetos activos de su realidad y con el fin de alcanzar su *independencia* tanto de la Institución como del profesional. La participación *como proceso* donde los ciudadanos adquieran conocimientos y desarrollen las capacidades y habilidades necesarias para ser *independientes* y *autónomos*.

---

<sup>6</sup> Transferir la filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local sostenible requiere de un mayor control democrático y

La defensa de los Derechos Humanos y el Desarrollo Social, como valores inherentes de nuestra profesión, son referentes solo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. El trabajo social interviene para la consecución del desarrollo humano desde procesos sostenibles; promueve el cambio social, persigue la igualdad, protege lo social y los sistemas que lo garantizan, orienta la acción desde la transversalidad y forma en capacidades humanas. La dificultad surge cuando a determinadas personas se les niega institucional, legal o socialmente ese derecho de ciudadanía y, por consiguiente, dejan de disponer de derechos otorgados u oportunidades reales de acceso (derechos efectivos). Son colectivos en los que se reflejan contextos de ciudadanía virtual pero no real, en el sentido de disponer de derechos que en la realidad no pueden ejercer. Estamos hablando de poner en práctica la “política de presencia”, basada en la implicación de los grupos excluidos, en nuestro caso “no escuchados”, en los procesos de toma de decisiones bajo la hipótesis de que esta presencia directa de representantes influye en la toma de decisiones, crea condiciones para una defensa más enérgica de los intereses a los que aspiran dichos colectivos y genera un entorno favorecedor de implementar políticas, estrategias y acciones de desarrollo social integral ante el incremento de la comprensión y sensibilidad social sobre determinadas situaciones.

### **1.3.- Categorías de análisis para una participación sustantiva de la ciudadanía en los Servicios Sociales municipales desde el Trabajo Social.**

El modelo de participación de la población en la toma de decisiones que adoptemos en la práctica profesional, es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro enfoque de la intervención social. La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera *sustantiva o como proceso*, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales locales, o por el contrario,

---

de una participación popular en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

*subordinada* a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple *medio* cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo, desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de toma de decisiones.

Contestar al *para qué, cómo, cuánto y cuándo* (definición y priorización de necesidades, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación, etc..) integremos la participación en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención profesional

La participación como proceso implica, en coincidencia con Gaitán (2003): 1) *querer*, es decir que la ciudadanía tome conciencia de sus problemas y comprendan los aspectos que los explican; 2) *saber*, es decir reconocerse con capacidades y comprometerse para transformar la realidad; y 3) *poder*, es decir, crear contextos favorecedores de la creatividad y la innovación, a través del acceso a la toma de decisiones. De esta forma, la comunidad deja de ser contexto de intervención y destinataria de acciones, para ser *protagonista y propietaria de su cambio, como sujeto de acción*.

La *participación como forma de poder social* se ejerce tomando o influyendo en decisiones vinculadas con las políticas, organismos y programas sociales, lo que requiere, en muchas ocasiones, desbloquear accesos al poder. Pero existen otros *escenarios menos visibles de poder*, concretamente:

- 1) restringiendo el debate de determinados asuntos,
- 2) invisibilizando conflictos,
- 3) salvaguardando intereses de determinados grupos manteniendo para ello los sistemas participativos que en nombre de la “representatividad” perpetúan su “status quo”;
- 4) dedicando recursos insuficientes;
- 5) estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que esta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos; y

6) obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas; logrando así la exclusión de intereses y personas.

La participación social, por tanto, es un fenómeno complejo, multidimensional e interdependiente, que precisa *un marco teórico conceptual y contextual de referencia* para evitar el mero activismo, la creación de falsas expectativas o la instrumentalización de la participación por determinados grupos sociales o políticos.

Los *elementos* que pueden ayudarnos a definir y caracterizar la participación social desde *un enfoque de desarrollo humano y que contribuyen a diferenciar modelos de intervención profesional*, son como refiere Alonso (2002), y entre otros, los siguientes: *la función de la población y de las instituciones; el tipo de objetivos que se persiguen, el método de trabajo, el conocimiento utilizado, el rol profesional y el tipo de proyecto.*

Respecto de *la función de la población y de las instituciones*, se considera que *las personas* tienen capacidades de desarrollo y precisan descubrirlas para ser sujetos activos de su propia realidad. Para ello es necesario promover, construir y consolidar contextos adecuados que den oportunidades y estímulos a las personas, grupos, organizaciones y comunidades para descubrir y desarrollar esas capacidades y habilidades. Por otra parte, *las instituciones* deben ser consideradas actores que han de involucrarse por sí mismas en los procesos de intervención colectiva, no desde la confrontación o desde posiciones apriorísticas, sino desde transacciones conscientes orientadas a cambios sostenibles a largo plazo.

La participación directa o no de la población en la práctica profesional y la posibilidad de participar significativamente en la toma de decisiones es clave. Se puede establecer un análisis de los diferentes *enfoques de intervención profesional* en el ámbito comunitario en función del grado de influencia de la ciudadanía en los procesos las decisiones prácticas del trabajador social, en un *continuum*, en función de representar, bien un acercamiento centrado en el sistema cliente, o bien, en el patrocinador / empleador. Los modelos de Taylor y Roberts (1985) pueden ilustrar esta propuesta:

Cliente y patrocinador / empleador. Determinación de las decisiones prácticas

Desarrollo Programas y Coordinación de Servicios	
	Planificación Social
	Comunidad Enlace (Community Liaison)
	Desarrollo Comunitario
Fortalecimiento Político (Political empowerment)	

Fuente: Taylor y Roberts (1985: 13);

Determinado por la entidad patrocinadora / empleadora
Determinado por el cliente-comunidad

En los extremos nos encontramos con los modelos de intervención comunitaria de *Fortalecimiento Político* y de *Desarrollo de Programas y Coordinación de Servicios*, en los que la posición del cliente y de las entidades patrocinadoras son claras respecto a la capacidad para adoptar decisiones, no compartida por ambos. En el punto medio de este *continuum* se sitúan los otros tres modelos que, a su vez, presentan situaciones diversas. Concretamente, en el modelo de *Comunidad-Enlace*, las relaciones son más fluidas y la tensión es menor para el profesional, dado que las partes implicadas comparten la capacidad de la toma de decisiones para fijar los objetivos de la acción con los que satisfacer los intereses sociales convergentes. Supone el modelo central en el que se comparte equitativamente la toma de decisiones. Los otros dos modelos se sitúan hacia un lado u otro de los extremos. Así, en la *Planificación Social* (orientado hacia el patrocinador), predomina la utilización de procedimientos racionales y técnicas analíticas que producen soluciones y previsiones objetivas. Actualmente, aunque la toma de decisiones está predominantemente en manos de patrocinadores, se le ha concedido confianza a la participación de grupos de afectados, especialmente con la modalidad de planificación de defensa, al poner al alcance de los grupos y barrios afectados canales para proponer proyectos alternativos. Por último, el *Desarrollo Comunitario* (orientado hacia el sistema cliente) es tensionante para el profesional porque se confía en la participación e implicación del cliente-comunitario; es más, se fomenta y se requiere. Sin embargo dada la mayor capacidad de decisiones del cliente, frente a la del patrocinador, lo paradójico surge porque éste puede retirar la financiación para el programa si se siente

insatisfecho con los procesos utilizados o con los resultados obtenidos, si éstos no satisfacen sus expectativas (Taylor y Roberts, 1985).

La *población y las instituciones* deben jugar un papel activo, incorporando a ambos en el proceso desde el primer momento. Las instituciones no deben situarse como oponentes a los que vencer, sino sujetos imprescindibles del proceso, a la vez que integrantes de la realidad con la que se interviene. Supone plantearse cómo influir para que las instituciones den prioridad a políticas y programas integrales y de prevención. En este sentido, el trabajador social tiene que ser consciente del margen de poder de cambio de sus actuaciones en razón de su posición e influencia institucional.

En relación al *tipo de objetivos* que se persigue, la participación puede entenderse en un doble sentido: a) *estrategia del técnico* para alcanzar los objetivos por él definidos, siendo la participación una mera estrategia de arriba-abajo. b) *objetivo de intervención social*, es decir, como proceso, de abajo-arriba. Comparto esta última perspectiva, siendo necesario poner el acento tanto en los objetivos tangibles y a corto plazo centrados en la consecución de *tareas*, como en los de carácter intangible y a largo plazo centrados en el *proceso* de desarrollo de capacidades y transacciones valiosas.

El *método de trabajo* debe ser el de reflexión-acción-reflexión, básico para el desarrollo interiorizado y sostenido de capacidades de las personas, grupos, organizaciones y comunidades. Un proceso de investigación-acción-participativa orientado a crear y fortalecer procesos a largo plazo de autogestión de los asuntos que afectan a la vida cotidiana. Un trabajo circular, por una parte con las personas, grupos y organizaciones para que identifiquen sus necesidades e impulsen acciones cooperativas para su transformación (necesidades sentidas colectivas), a la vez que, creando y fortaleciendo mecanismos que permitan canalizar estas demandas de manera efectiva, influyendo en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales.

Se utiliza el conocimiento formal del profesional y el informal de la población, *integrando así racionalidad técnica y social* en una transferencia de conocimientos en una doble dirección que permite socializar el conocimiento.

La intervención profesional huye de la simple prescripción y se vincula con procesos socioeducativos.

El profesional debe tener como objetivo prioritario la incorporación de la población al proceso de desarrollo desde el primer momento, propiciando un *proceso sostenido* a través de *ritmos inclusivos*. Para ello, se requiere de conocimientos, habilidades y capacidades para trabajar con grupos e instituciones, es decir, con transacciones humanas y organizacionales. Los *roles* que desempeña son los de educador, asesor técnico y mediador, dejando el protagonismo para los ciudadanos. Estas competencias y perfiles se encuentran ampliamente reflejadas en el Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social.

Por último, la intervención debe vincularse con centros de interés de la población, en proyectos avalados por la misma comunidad de abajo arriba, dado que son éstos los que trascienden y perduran. Una intervención profesional que camina poco a poco sin perder el horizonte estratégico.

La participación ciudadana es un proceso dinámico, lento, complejo y activo, dónde las dimensiones social e individual actúan de manera transaccional, dando “luz” a una compleja amalgama de interacciones, orientadas a favorecer el crecimiento cualitativo de los sujetos involucrados, con sus propias dinámicas y niveles de expresión y en orden a la intensidad de la percepción de sus necesidades.

#### **1.4.- Las estrategias participativas en la generación del capital social y el “empowerment” comunitario.**

La fragmentación, complejidad e interdependencia de nuestras sociedades actuales, provoca la necesidad de compatibilizar la *democracia representativa* con nuevas formas de *democracia participativa*, más directa y deliberativa, es decir con alternativas que den “voz y rostro” a la ciudadanía plural. Se trata de fortalecer la democracia mediante una nueva manera tomar decisiones, que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que *les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos*.

El *empowerment comunitario* se dirige a impulsar el *capital social local*, entendido como un sistema de normas, organizaciones y redes, a través de los cuales los ciudadanos acceden a los procesos de toma de decisiones colectivas y que se traducen en políticas y programas sociales locales. La *generación del capital social* supone para el Trabajo Social el compromiso con la mejora de las capacidades y habilidades de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones existentes o creadas al efecto; densificando las relaciones sociales y mejorando la confianza y expectativas de beneficio mutuo.

El *empowerment* centrado en la generación del capital social local, implica tres dimensiones estratégicas participativas (Pastor: 2001, 2002, 2004): a) *crear y fortalecer redes de relaciones inclusivas*; b) *generar un compromiso colectivo en torno a necesidades sentidas, a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinar* y c) *promover y organizar procesos de participación descentralizada a través de toma de decisiones ascendentes (governabilidad ascendente)*.

La *creación y fortalecimiento de redes de relaciones inclusivas*, supone generar redes de relaciones interpersonales y sociales abiertas, comunicativas, efectivas y sólidas; en definitiva, un “mapa” comunitario motivador y accesible. Ello requiere de un análisis e intervención centrada, por una parte, en el funcionamiento y estilo interno de las organizaciones y, por otra, en su proyección externa y estilo relacional con el entorno que les rodea.

Una segunda estrategia es la orientada a generar un *compromiso social y en red* en torno a las *necesidades sentidas* y a la generación de un *contexto* favorecedor del desarrollo local a través de la *coordinación interinstitucional e interdisciplinar*. Se trata de generar un sentido de comunidad, de pertenencia, de identificación, que permita desarrollar valores y capacidades orientadas a impulsar compromisos individuales y colectivos. Para ello, el trabajador social debe implicar a personas, grupos y organizaciones en decisiones y acciones significativas y “palpables”; ayudando a reconocerse con la posibilidad de influir en la vida de la comunidad. Se trata de generar una Red Social Local: a) *diversa-heterogénea*, que permite incorporar a personas, grupos y entidades

diferentes y desiguales grados de colaboración; b) *inclusiva*, abierta a la incorporación de nuevos actores; c) *sostenible*, autogestionada por la misma red; y d) *flexible y abierta*, estructurada en torno a una red vinculada entre sí, utilizando el grupo representativo y su conexión a las organizaciones y personas de la comunidad, que entran y salen de la red.

La tercera estrategia se centra en *impulsar la participación descentralizada a través de procesos de toma de decisiones – gobernabilidad ascendente (de abajo a arriba- bottom up)*. Supone crear o promover canales accesibles que permitan a la red de ciudadanos y organizaciones participar activamente en la toma de decisiones que afectan a los intereses comunitarios. Se trata de consolidar y fortalecer procesos de *partenariado local*, lo que implica cuatro condiciones: 1) igualdad de acceso y representación entre interlocutores, 2) concertación clara y comprensible para todos, 3) orientado a la consecución de un proyecto común y 4) con una transparente influencia en las políticas sociales, incluso, no sólo locales.

Se trata de trabajar para desbloquear accesos de los ciudadanos al poder (consustancial a su ciudadanía), *evitando liderazgos dominantes* a través de estructuras y dinámicas flexibles que aprenden de sí mismas y que dejan escuchar a toda la pluralidad local.

Estas tres estrategias, conllevan a la consideración del “*empoderamiento*” no como un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para todas las personas y contextos territoriales; sino todo lo contrario. Su implantación y consolidación variará en función de: el número y la naturaleza de actores; la intensidad de interacciones; las capacidades y tácticas que manejan los actores para lograr influencia; los valores e interés en juego; las actitudes hacia soluciones negociadas, etc. .Un *proceso reticular* que complementa la conexión de acciones fragmentadas de “abajo arriba” con un proceso de descentralización real del poder a través de la participación, lo que incrementa la *sinergia ciudadana*, proporciona *beneficios significativos a los grupos-nichos excluidos* y a las *organizaciones sociales*, pero también a los *gobiernos locales* que los introducen al aumentar su legitimidad y popularidad.

Un proceso que requiere asumir que no se conocen los resultados del proceso participativo pues este se construye en el “camino” y por sus participantes.

En este marco, el *conflicto* es entendido como un elemento positivo en tanto produce efectos constructivos e innovadores al reestructurar las realidades sociales donde se produce. La capacidad y habilidad del trabajador social en tratarlos con *empatía* y *creatividad* son claves en los nuevos escenarios de participación ciudadana y un reto de nuestra profesión.

## **2.- Mecanismos de participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales en la Región de Murcia: los Consejos e Institutos.**

### **2.1.- Justificación, objetivos y metodología de investigación.**

La investigación realizada pretende aproximarnos a la realidad de la participación ciudadana en la Política Social Local de la Región de Murcia. Se centra en el análisis de la participación de base asociativa y concretamente en los Consejos e Institutos de Servicios Sociales de ámbito municipal existentes en la Región. Una investigación aplicada y descriptiva sobre la que no se disponía de antecedente alguno, aunque sus resultados ofrecen claves para innovadoras y sugerentes investigaciones futuras y reflexiones profesionales y del propio Sistema de Servicios Sociales.

El derecho a participar directamente en la toma de decisiones locales más allá de los procesos electorales, se recoge en innumerables Declaraciones, Recomendaciones y Documentos de Organismos Internacionales (Consejo de Europa, Comité Director para la Democracia Local y Regional, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, etc.), en la propia Constitución, en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (1985) modificada por la Ley (57/2003) de medidas para la modernización del Gobierno Local, así como en el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España publicado éste mismo año. Por otra parte y después de 20 años de haberse promulgado la primera Ley de Servicios Sociales en la Región de Murcia (1985), modificada en el 2003. y la supuesta “consolidación” del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de

Servicios Sociales en Corporaciones Locales, son la base para conocer como se ha gestionado el principio de participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales y la realidad en la creación de los Consejos Municipales que en estas Leyes se indica.

El trabajo de investigación se centró en dos *objetivos generales*:

1º) Identificar, localizar y describir los mecanismos de participación ciudadana en materia de Política de Servicios Sociales en el ámbito local existentes en la Región de Murcia (Consejos o Institutos Municipales).

2º) Analizar las estructuras participativas municipales en materia de Política de Servicios Sociales representativas de la Región.

Considerando estos objetivos la metodología utilizada se basó en la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, concretamente encuestas, análisis normativos, entrevistas en profundidad y grupos de discusión. Enfoque que ha permitido recoger los discursos, las opiniones e interpretaciones de los verdaderos protagonistas en los procesos de participación en los Servicios Sociales locales y que no son otros que los actores participantes en los mismos. Partimos que los Consejos o Institutos Municipales de Servicios Sociales son mecanismos que pueden permitir articular una participación estructurada y eficaz de los ciudadanos en determinados niveles de los procesos de toma de decisiones de las políticas sociales públicas locales.

## 2.2.- Localización, caracterización y descripción.

Las categorías utilizadas se han basado en el nivel de formalización y objeto principal. El cuadro siguiente refleja los Ayuntamientos y mecanismos de participación existentes en la Región de Murcia, concretamente:

NIVEL DE FORMALIZACIÓN	ENTIDADES LOCALES	MECANISMOS DE PARTICIPACION
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 de Prevención de Drogodependencias

NIVEL DE FORMALIZACIÓN	ENTIDADES LOCALES	MECANISMOS DE PARTICIPACION
	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.
	LORCA	Consejo Municipal de Inmigración. Consejo Municipal de Drogodependencias
Estructuras desconcentradas de gestión local de los Servicios Sociales, con personalidad jurídica propia (organismos autónomos locales)	AGUILAS	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 LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGION DE MURCIA	Reuniones de técnicos municipales, fundamentalmente a través de los Trabajadores Sociales de Base, con las diferentes Organizaciones Sociales existentes en el territorio.  Entre el nivel técnico y político, existen reuniones para asuntos concretos sin encontrarse establecidos reglamentariamente ni ser vinculantes para los órganos decisores de la Corporación Local (reuniones o comisiones informativas: dar y recoger información)..

- *Las estructuras u órganos formalizados de participación de base asociativa o “Consejos Municipales de Servicios Sociales”.* Se caracterizan por ser consultivos y colegiados, no vinculantes, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y proporcionadores de información, asesoramiento y captación de propuestas.
- *Las estructuras desconcentradas y descentralizadas de los Servicios Sociales, con personalidad jurídica propia, denominados “Institutos Municipales de Servicios Sociales”.* Son organismos autónomos de carácter público con delegación de competencias en materia de Servicios Sociales generales y/o sectoriales. Disponen de un elevado grado de autonomía en la gestión económico-administrativa y técnica de los Servicios Sociales, lo que se vincula inexorablemente con la toma de decisiones.
- *Mecanismos no formalizados de participación social de base asociativa, es decir, reuniones periódicas con las organizaciones sociales del territorio y con técnicos de otros Sistemas.*

### **2.3.- Síntesis del análisis de resultados.**

De los cuarenta y cinco Ayuntamientos existentes en la Región de Murcia, tan solo once de ellos (24,4%) dispone de mecanismos formales de desconcentración y/o participación ciudadana en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales en sentido amplio (general o sectorial). Sin embargo, tras analizar las entrevistas y los datos del trabajo de campo, se comprueba que los Ayuntamientos que realmente han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%), dado que tres de ellos únicamente aprobaron sus Estatutos o Reglamentos sin realizar gestión o actividad alguna al respecto y, por tanto, sin implantarse y funcionar en la realidad. De estos ocho, dos ellos disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otro abarca 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). Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región disponen de Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales, de carácter general, que se encuentren en la actualidad en

funcionamiento, 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 contemplados en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de veintitrés Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos. Pero ninguna de las Mancomunidades de Servicios Sociales 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 Territorial o Sectorial de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

Descendiendo en el análisis, en la Región de Murcia, tan solo tres Ayuntamientos disponen de *Consejos Municipales de Servicios Sociales o Bienestar Social*, de carácter territorial y de ámbito municipal, representando el 6.6 % de los Ayuntamientos existentes en la Región.

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos Sectoriales de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias. Por tanto, son seis los Ayuntamientos que han puesto en marcha Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, representando al 13,33 % de los Ayuntamientos existentes en la Región de Murcia.

Por otra parte, cabe señalar que únicamente cuatro Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea.

Los Consejos Municipales son criticados, entre otros aspectos, al poder generar beneficios a determinados colectivos representados en éstos y que participan de la manera prevista y deseada por la Administración; dado que en el supuesto de que su participación no sea acorde a lo previsto y deseado por

la Administración Local, su participación adquiriría el efecto contrario y negativo para estas mismas organizaciones sociales al ser identificadas sus posturas.

Respecto a *los Institutos* en la Región de Murcia funcionan en la actualidad tan sólo en dos Ayuntamientos, representado el 4.4% de los municipios de la Región. No obstante, algunos Ayuntamientos que en la actualidad tiene funcionando un Consejo, originariamente funcionaron como un Instituto propiamente de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales

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 ejecutiva entre el organismo autónomo local y dentro de éste, entre los órganos de los que se compone y del propio Ayuntamiento. Por otra parte, en ocasiones, la participación técnica no es voluntaria sino “obligatoria” lo que puede conllevar una menor motivación a la participación y su promoción que en los supuestos o mecanismos de una participación voluntaria. La creación del Instituto como órgano gestor sin incorporar en su seno órganos de participación de base asociativa, conllevaría una escasa representatividad social y una progresiva deslegitimación del citado órgano para los propios ciudadanos al visualizarlo “lejos” de sus intereses y opiniones y acaparado por técnicos y políticos. Esta razón impulsa a los Institutos a vincular gestión con participación.

Por último, destacar que los mecanismos de participación formalizados coexisten con los informales, es decir, con la realización de reuniones periódicas o “ad hoc” con organizaciones sociales del territorio o que actúen en el municipio; aunque bien es cierto que esta metodología es más habitual en los municipios cuyos Ayuntamientos no han regulado mecanismos de participación asociativa como los descritos anteriormente y que de alguna forma los “suplen”.

La metodología de trabajo para posibilitar la participación social es a través de reuniones con organizaciones sociales. Estas suelen tener objetivos

concretos, basados bien en sectores de población (mujer, discapacitados, personas mayores, etc.), en problemáticas sociales (drogodependencias, violencia de género, etc.) y/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 de los Centros de Servicios Sociales o de los propios Trabajadores Sociales. Los actores sociales que participan en las mencionadas reuniones son organizaciones sociales (fundamentalmente asociaciones) y técnicos vinculados con el sector poblacional o situación de dificultad. Los técnicos pueden pertenecer al Centro de Servicios Sociales (diferentes Programas, aunque fundamentalmente a través del Programa de Cooperación Social), a otros Departamentos de la Administración Local (juventud, mujer, etc.) e incluso a otros Centros (centro de salud, centros educativos, guardia civil, etc.) dependientes de Administraciones Públicas diferentes a la local y ajenas a las del propio Sistema de Servicios Sociales.

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

En algunos municipios, estas reuniones son el germen para solicitar a la Administración Local la constitución formal de un mecanismo de participación ciudadana que regule su funcionamiento, especialmente en drogodependencias, juventud, mujer, etc.. Se detecta que dichas reuniones surgen fundamentalmente a iniciativa de los técnicos de Servicios Sociales y que, en ocasiones, no encuentran respaldo político en los asuntos tratados en ellas, tanto es así que existen experiencias de funcionamiento durante años de “Comisiones Sectoriales” que nunca se han formalizado por parte de las Corporaciones Locales responsables de los Servicios Sociales.

Los *objetivos básicos* en estas reuniones son: ofrecer información; recopilar información de necesidades y problemáticas sociales; solicitar la participación de las organizaciones sociales en actividades; promover la cooperación interasociativa en actuaciones concretas; promover cauces de reflexión, deliberación y discusión sobre problemáticas sociales y alternativas de solución; elaborar protocolos de colaboración técnica interinstitucional e interdisciplinar con las que abordar problemáticas complejas que afectan a personas y colectivos (violencia doméstica, inmigración, drogodependencias).

Así mismo, también existe una coordinación entre el nivel técnico y político, el cual permite, en ocasiones, “elevar” las propuestas técnicas a “estrategias” políticas, aunque bien es cierto que suelen ser reuniones demandadas desde el nivel político para disponer de determinada información de servicios, programas y usuarios, solicitar información y documentación que avale la petición de subvenciones, la realización y/o contestación a mociones, etc.,

Por último, cabe señalar que la existencia de un Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales, no es garantía “per se” de participación ciudadana en la materia, 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.

### **2.3.- Algunas reflexiones propositivas.**

La proximidad municipal y descentralizada otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales; favorece el conocimiento de las necesidades de la población y ofrece mejores condiciones de satisfacerlas. Pero esta proximidad debe ser “real”, es decir, vinculada a una accesibilidad tangible a los procesos decisionales en igualdad de condiciones para todas las personas, grupos y organizaciones; evitando “acaparamientos” de poder y clientelismos políticos y técnicos. Es necesario conjugar la proximidad con la pluralidad, la heterogeneidad, la perspectiva de género, la integración de los

grupos minoritarios, la incorporación de grupos informales, etc.; todo ello con el propósito de conseguir que las agendas públicas locales se encuentren auténticamente influidas por la pluralidad del universo local que representan.

Resultan interesantes algunas *experiencias innovadoras de participación ciudadana en el ámbito de las políticas locales*. Desde la realizada en *Bristol* (Gran Bretaña) en 1997, hasta otras más recientes orientadas a la priorización del presupuesto municipal, concretamente en *Porto Alegre, Belo Horizonte y Montevideo*; en las que se ilustran una nueva forma de construir ciudadanía y ciudades. Experiencias que están siendo analizadas y consideradas para revitalizar las democracias locales en nuestro entorno.

La participación ciudadana puede darse de diferentes *formas y niveles: información y formación, consulta y debate, decisión, control y gestión compartida o cogestión*. Estos niveles conforman *un proceso* que transcurre desde la información hasta la gestión compartida, siendo en este último donde se integran todos los anteriores. Las experiencias o *mecanismos de participación implantados en el ámbito local* en nuestro país son muy desiguales y limitados, aunque observamos su progresiva extensión. El grado de implantación de los diferentes mecanismos es muy desigual. *Según la extensión y la profusión en municipios* los más extendidos son los Consejos Consultivos Municipales en diferentes: áreas de Interés Competencial (Servicios Sociales, Sanidad, etc.); colectivos (mujer, juventud, etc.); control y seguimiento de Planes y Proyectos; gestión de servicios públicos por medio de asociaciones ciudadanas y los mecanismos de consulta ciudadana concreta (encuestas, quejas y sugerencias de ciudadanos y/o usuarios de servicios, reuniones abiertas de audiencia pública, etc.). *Según las metodologías aplicadas*, estas se adaptan a los contextos; y *según la función asignada a la participación*, se encuentra fundamentalmente orientada a la información y consulta (enfoque de “planificación social”), emergiendo la cogestión más en la dialéctica de la privatización de servicios, en muchas ocasiones sin recursos suficientes, que en la de participación en las políticas y los programas sociales.

En la realidad se comprueba que el sistema institucional local tiende a minusvalorar los mecanismos de participación directa y enfatiza el empleo del

sistema de representación indirecta más tradicional, multiplicando niveles electivos y estructuras administrativas. Los mecanismos institucionales de participación, en ocasiones, fragmentan la participación ciudadana a través de infinitas sectorializaciones que tienden a ocultar, ignorar y/o resquebrajar realidades. Los cauces de participación predominantes se abren a los grupos más organizados y mejor situados, encontrando dificultades de articular sus intereses y acceder a la arena de las decisiones públicas los grupos minoritarios, debido a su representación insuficiente o inadecuada con relación al sistema de participación ciudadana local establecido. Por otra parte, las ayudas y subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas presentan el riesgo de la dependencia de su funcionamiento respecto de las mismas Administraciones. Por ello, es importante generar estructuras intermedias que contribuyan a mantener la independencia y diversidad del sector asociativo, valor fundamental de estos actores.

Es fundamental, impulsar cambios en la configuración de los Servicios Sociales municipales, en general, y en la participación ciudadana en éstos en particular. Destacar, entre otras, las siguientes propuestas:

- Crear Concejalías de Participación Ciudadana que promuevan órganos de participación asociativa y directa en las Áreas de gestión municipal.
- Promover la promulgación de Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana y Cartas de los Derechos de los Ciudadanos, elaborados desde “abajo”.
- Incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación directa.
- Crear Registros Municipales de Entidades Sociales públicos y accesibles.
- Gestionar los Servicios Sociales de Atención Primaria desde organismos autónomos, lo que requiere un impulso del capital humano en los Centros y por tanto una transferencia real de competencias y presupuestos de las Administraciones Autonómica a las Locales sin más trabas.

- Crear Consejos Municipales de Servicios Sociales generales, generando estructuras intermedias de participación; incorporando en ellas a técnicos de las diferentes Áreas municipales y de otras instituciones para construir políticas y medidas transversales en la acción social local. La cuestión no estriba en reducir el número de entidades y colectivos sociales representados para mejorar la eficacia de las deliberaciones y acuerdos, sino en impulsar metodologías que permitan la máxima audición y representatividad social, dado que son en estos indicadores donde se encontrara la eficacia y esencia de la participación.
- Clarificar objetivos y funciones de los Consejos e Institutos respecto de su incidencia directa en la Política Local, especificando los asuntos que ofrezcan un contenido real a estos mecanismos y, por tanto, motivar para participar y evitar expectativas e instrumentalizaciones.
- Facilitar la participación de personas o entidades que pueden encontrarse afectadas, directa o indirectamente, por decisiones a adoptar (rol de defensa).
- Ante el incremento incesante de organizaciones sociales representativas de diferentes colectivos y la progresiva especialización del tejido social que defiende derechos de afectados cada vez más concretos y diversos, es necesario arbitrar mecanismos de renovación y adaptación en la composición y representatividad social como derecho en si mismo. Se trata de garantizar la configuración de una red social flexible, abierta e inclusiva, que permita la incorporación de nuevos miembros y establezca su procedimiento de manera transparente.
- Garantizar la participación ciudadana en la vida pública local como un derecho ciudadano, incorporándola en el desarrollo normativo, evitando la instrumentalización política y/o arbitrariedad en los procesos y en las estructuras participativas.
- Conceder garantías de tratamiento a cualquier iniciativa ciudadana, queja, o demanda, debiendo ser evaluada con criterios racionales de viabilidad en su aplicación mediante informes técnicos prescriptivos.

- Establecer condiciones y garantías de representación de los miembros elegidos al efecto, supervisando la transparencia en la transmisión de información de las asociaciones a sus representantes y de éstos respecto de las entidades.
- Incorporar en los Consejos e Institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se encuentran infra representados: inmigrantes, discapacitados, personas dependientes y excluidos minoritarios.
- Innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar “caer” en la “inercia” de la no participación. Se trata de dotar a las estructuras participativas de un carácter vinculante y de una supervisión eficaz.
- Compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación de los ciudadanos no organizados.
- Vitalizar el capital social local. Socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales de cooperación mutua, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la co-gestión con las organizaciones vecinales y sociales de los centros sociales o cívicos municipales; optimizar los recursos locales, dotar con recursos a los órganos de participación ciudadana, generar espacios de encuentro, etc.,.
- Informar, orientar y concienciar a la ciudadanía y a las entidades sociales, acerca de la existencia, organización, funcionamiento y composición de los Consejos e Institutos; incidiendo en su acceso y disfrute.
- Elaborar planes estratégicos de los Servicios Sociales en cada uno de los Ayuntamientos y/o Mancomunidades, en su caso.

Los *procesos* participativos son educativos, capacitantes y socializantes en sí mismos, tanto para los que intervienen en ellos directamente como para la comunidad local, a la vez que son mecanismos para la consecución de

*tareas* de interés colectivo. De esta forma, la participación es *una capacidad* vinculada directamente a emprender estrategias de desarrollo humano, económico y social; siendo, por tanto, un valor y una *oportunidad central y transversal* en la elaboración, implementación y evaluación de Políticas Sociales orientadas al desarrollo local y a la integración social de minorías con insuficiente representación y/o en procesos de exclusión. Los Servicios Sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos no solo como usuarios o beneficiarios de servicios y actividades, sino en la elaboración, diseño, seguimiento y evaluación de centros y programas. La recuperación del protagonismo ciudadano en las decisiones sociales municipales supone innovar en mecanismos que permitan una mayor participación de los ciudadanos y de las entidades sociales. De esta forma se alcanzaran decisiones que serán significativas y vinculantes para los actores, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y una potenciación del capital humano de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

### **3.- Bibliografía.**

- ANECA (2005): *Libro Blanco. Título de Grado en Trabajo Social*. Madrid.
- Alonso; R. (2002): *Intervención comunitaria en el Trabajo Social. Proyecto Docente a Cátedra*. Valencia. Roneo.
- Carrasquilla, M<sup>a</sup>. C. Y Seidel, S. E. (2005): *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS.
- Font, J. (2003): “Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa”, en *Jornadas sobre democracia participativa* celebradas en Junio en la U.P.V..
- (2004): “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, *Revista Debates*, 5: *Participación ciudadana*. En [www.urbared.unqs.edu.ar/debates](http://www.urbared.unqs.edu.ar/debates).
- Font, J Y Blanco, I. (2003): “Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa”, *Papers de Participació Ciutadana*, 9. Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis.

- Gaitán, L. (2003): "Ciudadanía, participación y Trabajo Social", *ponencia presentada en Inauguración Curso 2003/2004 E.U.T.S. de Murcia.*
- Martines Román, M<sup>a</sup>. A. (2000): "Pobreza, exclusión social y cultura de paz". En J. A. Díaz y M<sup>a</sup>. J. Salvador (Coords.): *Nuevas perspectivas de los Servicios Sociales*. UNED. Madrid. 315 – 344.
- Max-Neef, M. (1994): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Barcelona, Icaria.
- M.A.P.(2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, [www.map.es](http://www.map.es).
- Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa (2003): *Encuentro Internacional sobre la Democracia Participativa*, celebrado en Lille del 7 al 9 de noviembre de 2003.
- Pastor Seller, E. (2001): "Iniciativa Social y Trabajo Social Comunitario", en *Revista Cuadernos de Trabajo Social "Alternativas"*, 9. Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Alicante, pp. 169 – 191
- (2002): "La intervención comunitaria entre lo local y lo global", en *Revista Cuadernos de Realidades Sociales*, 59/60. Instituto de Sociología Aplicada de Madrid, pp. 169 - 187
  - (2004): *Trabajo Social Comunitario*, Murcia, Diego Marín.
  - (2005): *La participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia*. Murcia. Roneo.
- Putnam, R.D. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores.
- (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona, Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores.
- Taylor, S. H. Y Roberts, R. W. (Comps.) (1985): *Theory and Practice of Community Social Work*. Nueva York. Columbia University Press.