

LA PARTICIPACION EN LAS POLITICAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL AMBITO MUNICIPAL: *escuchar, dar voz y salida a las necesidades, oportunidades y aspiraciones ciudadanas. Pastor Seller, Enrique. Trabajador Social y Doctor en Sociología. Profesor de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.*

Palabras clave: Participación ciudadana. Servicios Sociales Municipales. Democratización políticas sociales. Intervención social.

RESUMEN

La comunicación presenta un análisis de las contribuciones y oportunidades de la participación ciudadana para profundizar en la democratización de las políticas públicas de servicios sociales en el ámbito municipal. Una evaluación sistemática y reflexiva de los contextos, objetivos, dimensiones, oportunidades y mecanismos orientados a incorporar la participación ciudadana en la gestión de servicios sociales; así como los retos y desafíos que supone su intensificación para la gobernanza local, los centros y organizaciones sociales y profesionales de la intervención social. En su ilustración se alude a resultados y conclusiones de una reciente investigación empírica sobre la participación en el ámbito de las políticas sociales municipales, comparando realidades y tendencias en estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional.

Estructura:

- 1.- Sentido, sustantividad y transversalidad de la participación en la construcción y gestión de las Políticas Públicas.
- 2.- Objetivos de la participación: el porqué de la participación.
- 3.- El quién y el cómo de la participación.
- 4.- Dimensiones e instrumentos de participación.
- 5.- La participación en el ámbito local en las Leyes de Servicios Sociales.
- 6.- Conclusiones: Oportunidades y limitaciones de los órganos de participación
- 7.- Referencias bibliográficas.

1.- Sentido, sustantividad y transversalidad de la participación en la construcción y gestión de las Políticas Públicas.

En la actualidad emerge una progresiva demanda por la democracia directa y la participación ciudadana en la gestión pública, convirtiéndose en un asunto central y de actualidad en el debate político, civil, profesional y académico en general, y con un significado sustantivo en los políticos y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas Sociales. La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos y comunidades requiere de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores sociales (públicos y cívicos), convirtiéndose la participación en un elemento consustancial en este nuevo contexto pluralista y relacional. Pero apostar por la participación supone iniciar un camino “pedregoso” que requiere adoptar decisiones respecto a la forma y sentido de materializar el principio de autonomía/autodeterminación y, por consiguiente, de ciudadanía (activa vs. subsidiaria) en los contextos microsociales.

La democracia se alimenta del capital de confianza de las personas en el futuro y en su propia capacidad, real y percibida, de acción e influencia para la transformación socio-política. Es oportuno adoptar una actitud y compromiso con el cambio social y la superación de las dificultades desde las capacidades humanas y mediante la 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 niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos). La participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público, generar capital social, potenciar

sentimientos comunitarios; permitir que la “política se socialice” y reforzar las decisiones a adoptar o, incluso, adoptadas.

Por todo ello, la participación se convierte en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos y profesionales que desean implementar una gestión política y/o técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de centros/servicios¹. Pero esta centralidad requiere de instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la misma y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales.

2.- Objetivos de la participación: el porqué de la participación.

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, atendiendo a los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de estos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlo y evaluarlo, respectivamente. La clasificación de los objetivos - del porqué - de la participación puede realizarse en función de diferentes criterios, destacando dos: papel otorgado a la ciudadanía y 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, es decir aquella que permite trasladar el poder y, por tanto, la

¹ La participación en la elaboración de las políticas sociales “se concibe como una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población” (Subirats, 2007: 57).

capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Estos tres objetivos se resumen como el derecho a ser informado, consultado y/o a tomar parte.

Informar y formar de manera transparente y entendible. Es habitual confundir participación con dar información; sin embargo, ésta es sólo el primer nivel o requisito previo (perspectiva del “*continuum*”), dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación pero no es suficiente. La información circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsables públicos a los ciudadanos. Lo importante no es solo la cantidad de información, sino el momento (antes o después de haber adoptado las decisiones) y la calidad (relevancia para sus intereses y forma de ofrecerla) de ésta.

Consultar eficazmente dando evidencias de escuchar. Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas. Se produce cuando las autoridades/responsables deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados (usuarios/as) o del público en general. Requiere que los temas planteados se encuentren en proceso de diseño o bien puedan ser potencialmente modificados, lo que implica una clara voluntad política y/o técnica en incorporar dichas opiniones y la capacidad institucional y normativa para introducir dichos cambios. La calidad de los datos obtenidos en la consulta dependen en gran parte de la información que disponga el ciudadano para emitir su juicio u opinión acerca del tema consultado. El más alto nivel de consulta deliberativa es aquel basado en la interacción constructivista, o transacción, lo que supone intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente en continuos e indeterminados procesos de influencia mutua.

Delegar responsabilidades y co-producir bienestar. Supone el tercer grado en la escalera e implica la intervención ciudadana, usuarios/as y/o representantes en el proceso de elaboración de las decisiones mediante estructuras establecidas, bien territoriales, sectoriales u organizacionales. Los participantes o usuarios, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su poder y capacidad de escoger una o varias

alternativas en función de sus propios intereses y necesidades. Un nivel que tiende hacia formas de concertación, control de la administración, cogestión y autogestión ciudadana, al darse una participación directa en la gestión de políticas y/o en el diseño de las mismas.

Por otra parte, en cuanto a los *resultados que se espera obtener*, podemos distinguir dos objetivos: la legitimidad y mejora de las decisiones y disponer de colaboradores y generar capital social. La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre la ciudadanía y/o usuarios y, por lo tanto, si éstos han sido informados y consultados 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 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, la participación se justifica no solo por posibilitar la mejora en el funcionamiento de las organizaciones, centros, servicios, sino por su capacidad para educar, concienciar y generar capital social. Por tanto, sirve para facilitar la gestión y prestación de centros y servicios, legitimar decisiones y políticas y promocionar conductas y actitudes ciudadanas democráticas y solidarias.

3.- El quién y el cómo de la participación.

Los sujetos de la participación han experimentado en los últimos dos décadas un proceso de activación en sus relaciones con la administración y el gobierno. La situación actual se caracteriza por unos ciudadanos más activos, menos sumisos y más exigentes en sus relaciones y demandas a las instancias político-administrativas. La ciudadanía demanda vigilar, intervenir y supervisar las actividades que las administraciones realizan, son cada vez más exigentes con las condiciones en las que quieren y reciben las prestaciones y servicios; pretenden que sus opiniones se proyecten en actuaciones públicas cotidianas.

La activación de los roles individuales requiere de estrategias para dotarles de una visión colectiva de sus relaciones con el ámbito público. Esta

activación colectiva requiere de un adecuado funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos (para evitar la clientelización) aunque la profunda crisis de los partidos políticos junto con la atomización, fragmentación, burocratización y dependencia de las entidades sociales ponen en entredicho estos mecanismos. Respecto al cómo de la participación se pueden distinguir tres formas de articular la participación ciudadana: a través del monólogo (“*few talk*”), del parloteo (“*many talk*”) y del diálogo (“*some talk*”)².

4.- Dimensiones e instrumentos de participación.

Dada la enorme heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su constante incremento e innovación, resulta complejo sistematizar el conjunto de experiencias implantadas; existiendo diferentes formas de clasificarlos; así podemos encontrar clasificaciones según: nivel de institucionalización; formalización y estabilidad; nivel jurisdiccional al que afecta la decisión; nivel de participación ofrecido; fuente de la iniciativa; carácter de sus competencias (territorial o sector); , fase del proceso de actuación política sobre el que se proyecta; interés u objetivos que se tengan o base de la participación. Atendiendo a esta última, podemos distinguir:

a) Asociativa, se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos. Son mecanismos muy extendidos en los municipios españoles, especialmente urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Se ha desarrollado, fundamentalmente, a través de: Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local.

b) Personal directa, son espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados (no organizados). Algunos establecen criterios representativos en la selección de los participantes, mientras que otros no. En

² El *monólogo*, característico del modelo burocrático de la administración y un nivel de participación relacionado con “informar”. El *parloteo*, característico del modelo gerencial y con el nivel de “consultar”. El *diálogo*, característico del modelo relacional de la administración y con el nivel relacionado con “cooperar”. En la actualidad, las prácticas participativas se encuentran más relacionadas con el monólogo o el parloteo que por el diálogo.

éste ámbito podríamos citar experiencias tales como: presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión; etc.

c) *Mixta*, combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas²¹; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios.

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local, podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales – tercer sector/sistema - en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con los rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos (Navarro, 2002), se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa o individualmente considerada - modelo de orientación ciudadanista – bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos) (Navarro, 2008).

5.- La participación en el ámbito local en las Leyes de Servicios Sociales.

El conjunto de leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de “*participación ciudadana o cívica*”, mediante la creación de 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), prestación (Ley 1/2003 Asturias) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Así mismo, contempla la creación de mecanismos que canalicen los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de los usuarios, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de los 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 atribuyen un papel más activo a los usuarios a 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. En este sentido, resulta de interés destacar los derechos y deberes de los usuarios/destinatarios que incorporan las recientes leyes, concibiendo los servicios sociales como derecho subjetivo y con una clara sintonía/influencia/integración de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

6.- Conclusiones: Oportunidades y limitaciones de los órganos de participación local.

Desarrollo normativo de la participación y la descentralización.

El marco normativo europeo, nacional, autonómico y local, tanto general como específico del Sistema de Servicios Sociales, es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales. Un marco favorecedor de la creación de Consejos Locales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación de ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales.

Iniciativa local y voluntad en su creación e impulso.

El análisis de la creación y trayectoria de los Consejos Municipales, constata que la iniciativa en su creación es habitualmente de la Administración Local, es decir, del lado de la oferta. No suelen surgir como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a una estrategia de intervención socio-comunitaria, sino a la inquietud del Concejal/a del Área quien propone a determinadas entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente con posterioridad a la aprobación de sus estatutos, lo que imposibilita a los diferentes actores participar en el proceso de elaboración, formalización y/o deliberación de estos.

Espacios por y para la Administración Local.

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de ésta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan. Los mecanismos de participación no son percibidos por las organizaciones como un espacio propio, sino un punto de encuentro periódico

con la administración local donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en Política Social. Para los técnicos, un marco donde rendir cuentas de su gestión de forma explícita y sistemática, percibiéndolos como carga de trabajo, control institucional y social, en mayor medida que como trabajo compartido. En definitiva, un modelo centrado en lo institucional y en procedimientos previstos y controlados por y para la administración.

Actores participantes y representatividad social: sesgos y asimetrías.

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

Se constata una progresiva burocratización, profesionalización, especialización funcional y dependencia del sector asociativo respecto de las administraciones públicas. Los procedimientos y condiciones de acceso al sectorializado y cada vez más concurrido “fondo” público puede llevar a las entidades a reducir su potencial de flexibilidad y capacidad de innovación, dado que al final la administración determina qué (centros y servicios), para qué (sentido y fines) y cómo se hace (modos de intervención) y a quién (colectivos y/o problemáticas diana) se han de prestar los servicios. Este contexto puede generar entre las entidades relaciones de competencia - de lucha por posiciones de capacidad de disponer de poder administrativo - en mayor medida que de cooperación/redes/alianzas.

La fragmentada y atomizada realidad asociativa dificulta procesos de representación y participación plural, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso. La desigualdad, por una parte, en el acceso a los espacios y oportunidades de participación de las organizaciones y, por otra, la capacidad y habilidad de los participantes en

formular opiniones políticas, determina la asimetría en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

Objetivos, funciones y expectativas: brechas formal y real.

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivos, no vinculantes para las autoridades (dar y recoger información) y, por tanto, basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Se constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales y reales que se alcanzan en la práctica, así como en la distinta percepción que los actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir (expectativas). El debate y la deliberación real de los asuntos para la elaboración de propuestas, aunque éstas no sean vinculantes, son casi inexistentes.

Participación instrumental vs. sustantiva.

Los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos y administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanía e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos. La gestión técnica/administrativa de los asuntos adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. El proceso participativo es dirigido por un discurso técnico, desestimulando a la participación, ante la dificultad de comprensión y análisis de los asuntos tratados debido al: escaso tiempo previo, elevado número de temas y lenguaje empleado. Todo ello dificulta la elaboración, en tiempo y forma, de una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados.

Información, acceso y canalización de la demanda política.

Se observa que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia y 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. Esta insuficiente transparencia retroalimenta/ contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, reproduciendo sesgos en la participación. Por otra parte, los acuerdos entre organizaciones y administración se adoptan, habitualmente, de forma bilateral y en espacios diferentes a los Consejos.

Niveles de participación ciudadana concedida.

El análisis de las políticas de participación en los servicios sociales municipales revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos; posibilitando espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservando la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal.

A los Consejos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva pero también sesgada y filtrada por quién y qué información y cómo se ofrece, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto de la realidad y alternativas que se presentan como objetivas y posibles sin la participación de aquellos a los que se dice partícipes. La información no es algo dado, está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles. La consulta, en su caso, aparece como un “rito” democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas posibles. No conlleva deliberación sino una mera agregación de opiniones y, por tanto, más relacionada con una estrategia de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción - política y/o técnica - a realizar o incluso realizada. La escasa vinculación de los acuerdos y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica, conlleva que los miembros se sientan, en ocasiones, “invitados”, “no participantes” en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de “absentismo”. Las organizaciones “enmudecen”

adoptando un papel “ausente” e incluso de “conformismo” en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, e influir en la toma de decisiones³.

Por tanto y, en coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios. La participación que promueven las administraciones locales en materia de servicios sociales es formal, las formas pasan a ser el mejor exponente de los derechos sin perder cierto carácter instrumental en el sentido de servir para legitimar políticas y, en ocasiones, centros, servicios y programas técnicos.

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

Los Consejos son socializantes, educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Pero estos valores requieren de la percepción de transparencia en la gestión

³ Por tanto, “no se trata... alejamiento de la esfera pública, sino de la percepción de ausencia de beneficios del esfuerzo que implica involucrarse, ya sea por la experiencia o conocimiento al respecto, ya sea, sobre todo, por no tener necesidad de ella” (Navarro, 2008: 8).

de la participación y en su consideración sustantiva. 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.

Pese a lo anterior, es importante, la existencia de estos mecanismos de participación, dado que a pesar de su formalidad y “pseudo-participación” proporciona información, cierto control de la gestión y actividad de Concejalías y centros.

7.- Referencias bibliográficas.

- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): “A Ladder of Citizen Participation”. *En Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, 4: 216-224.
- BOURDIEU, Pierre (2005), “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general”, en L. WACQUANT (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Barcelona. Gedisa.
- F.E.M.P. (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid.
- FONT, Joan (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- I.N.A.P. (2008): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- MONTERO, José Ramón, FONT, Joan y TORCAL, Mariano (ed.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid. C.I.S..
- NAVARRO, Clemente, J., (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia. Tirant lo blanch.
- (2008): “Participación Local”. *Estudio C.I.S. nº 2.661*. Madrid.
- O.C.D.E., (2001): “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública” en *PUMA, Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública*, 10. Paris. www.oecd.org.

PASTOR, Enrique (2007): “La participación ciudadana en los servicios sociales municipales”. *En Revista de Servicios Sociales y Política Social del Consejo General de Colegios de Trabajo Social*, núm.: 80: 99-115.

- (2008a): “Ciudadanía, democracia y política social municipal”. *Revista de Ciencias Sociales Sistema*. 207. Fundación Sistema. Madrid. 109 – 127.
- (2008b): “Mecanismos de participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales”. *En Revista Cuadernos de Trabajo Social*, Vol., núm.: 21. Universidad Complutense de Madrid: 7 – 25.
- (2009): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Editum. Murcia.

PINDADO, Fernando (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid. 2008.

RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio; ARRIBA, Ana, MARBAN, Vicente y SALIDO, Olga (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid. Consejo Superior Investigaciones Científicas.

SUBIRATS, Joan, (ed.) (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

WARREM, M. E., (2001): *Democracy and association*, Princeton, Princeton University Presss.