

EL TRABAJO SOCIAL EN LA DIMENSION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE PROXIMIDAD: RESPONSABILIDAD Y COMPROMISO SOCIAL.

Dº. Enrique Pastor Seller.

Fecha de Recepción: 04 de Septiembre de 2009

RESUMEN

El artículo presenta, en primer lugar, una sistemática reflexión teórica y empírica acerca del valor estratégico y transversal de la participación ciudadana en las políticas sociales de proximidad, en el perfil académico, profesional y competencial del trabajador/a social y en el modelo de intervención social impulsado. A continuación, realiza un análisis y evaluación de las contribuciones y dilemas que presentan los órganos de participación asociativa para profundizar en la democratización de las políticas sociales públicas en el ámbito municipal, 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.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, ciudadanía activa, participación ciudadana, servicios sociales municipales.

1.- Democratizar las políticas de proximidad mediante la participación ciudadana.-

La participación, es un elemento que atraviesa valores y presupuestos fundamentales de nuestras vidas, al encontrarse relacionada con la democracia, el ejercicio de la ciudadanía, la consecución de los derechos, el desarrollo social, la calidad de los servicios públicos, la autonomía, la independencia, el poder, la

colectividad, la resolución de conflictos, etc. . Participar supone ser parte (de un sistema, de una red), estar en un entorno social, sentirse parte de una comunidad o grupo, tomar parte en las decisiones y tener parte de poder.

Los gobiernos locales ocupan una posición central en las políticas de proximidad, como son las políticas sociales, y numerosas demandas sociales y económicas acaban encontrando mejor respuesta en ésta ámbito territorial y de poder. El escenario local se revela como ámbito apropiado para aprovechar nuevas oportunidades e iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno.

La participación ciudadana se ha convertido en los últimos “tiempos” es 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 con las Políticas de Bienestar Social municipales, entre ellos el trabajador social. La complejidad e interdependencia de las situaciones de dificultad a las que nos enfrentamos, requiere de interacciones reflexivas y dinámicas de los diferentes actores sociales, siendo la participación un elemento consustancial en este nuevo contexto pluralista y relacional. Pero apostar por la participación supone iniciar un camino “pedregoso, incierto e inacabado” que requiere resolver problemas respecto a la representación, gobernabilidad y legitimidad en los procesos de construcción de las políticas sociales, pero también adoptar decisiones respecto a la forma y sentido de materializar el principio de autonomía/autodeterminación y, por consiguiente, de ciudadanía (activa vs. subsidiaria) en nuestro quehacer cotidiano.

Numerosas investigaciones revelan que la participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria, y por tanto al propio profesional, 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. De esta forma, la participación ciudadana en el ámbito municipal se convierte en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos locales que desean implementar una gestión política y técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía. En este sentido, la participación en la elaboración de las políticas sociales se convierte en medio y fin para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población. 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; así como de un compromiso ético y competencia técnica en sus procesos, tareas y resultados.

2.- Responsabilidad social, compromiso ético y competencia profesional con la participación.

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.

En el enfoque de la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Goug (1994) y del desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neff (1994), la participación es una necesidad humana que adquiere un valor estratégico al intervenir directa y transversalmente, optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, siendo, como nos señala Alguacil (2008), la más radical. Se pone así de manifiesto la importancia de la participación de los usuarios, pero aún más de la ciudadanía en general, en la definición de las necesidades y en las formas

de satisfacerlas. De esta forma, la participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que medio para hacer progresar el mismo, siendo necesario una gobernabilidad democrática tanto en la forma como en el contenido de hacer participar a los ciudadanos.

La participación ciudadana es un elemento definitorio del Trabajo Social desde sus inicios y que se plasma en la misma definición¹ y en el código deontológico de la profesión². Comprobamos que la finalidad de la profesión se encuentra enraizada en un conjunto de valores fundamentales 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 trabajamos³. Valores 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. Tal es así que una de las competencias generales y explícitas del Título de Grado 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 (...), siendo necesario para ello el “...fomento de la participación”* (A.N.E.C.A., 2005: 111 y 170). Tanto en el Libro Blanco (2005) como en los criterios para el diseño de planes de estudios de títulos de Grado en Trabajo Social (2007), se formula el perfil profesional y las competencias necesarias para su

¹ “El 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 interviene en el punto de encuentro entre las personas y su entorno”(Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social y FITS, 2001 y Libro Blanco del Título de Grado, 2005).

² En el se alude expresamente a que el trabajador social debe “...respetar las opiniones, criterios y decisiones que el usuario/cliente tome sobre su propia existencia” (artº 17); “...consensuar con...la intervención profesional...e informar del resultado previsible” (artº 18); “...participar en la mejora de las políticas institución...” (artº. 25); “...contribuir a la coordinación de las políticas y programas” (artº. 32).

³ “...el trabajador social debe respetar el derecho a la autodeterminación...promover el compromiso pleno y la implicación de los usuarios para reforzarles en la toma de decisiones y acciones que afecten a sus vidas...” (Código ético FITS, 2004).

adecuado desempeño. Entre ellas se encuentra la de “*contribuir a la ciudadanía activa mediante el –empowerment- y la garantía de los derechos humanos y sociales*” (VV.AA., 2007: 11). El ejercicio de la profesión requiere adquirir competencias, habilidades y destrezas para saber trabajar con ciudadanos, profesionales, grupos, organizaciones y comunidades, es decir, compartir la toma de decisiones y los procesos de intervención profesional. Supone ser capaz para: *trabajar y valorar de manera conjunta con* (personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades); *planificar, implementar, revisar y evaluar la práctica del trabajo social con* (personas, familias, grupos, organizaciones, comunidades y con otros profesionales) y *apoyar a las personas para que sean capaces de* (manifestar las necesidades, puntos de vista y circunstancias). Comprobamos que la participación adquiere un valor estratégico y transversal en el perfil y competencia profesional del futuro Titulado/Graduado en Trabajo Social, constatado en su inclusión en la descripción de los módulos o materias, así como en las propias asignaturas que se vienen publicando en los diferentes Proyectos de Título de Grado que se van impulsando en el territorio nacional desde los diferentes Centros y Escuelas de Trabajo Social, pero esto tampoco es nada nuevo en lo esencial.

3.- Categorías de análisis para una participación sustantiva.

La preocupación del Trabajo Social por la participación ha sido y es 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. 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.

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 y duradero.

La reflexión en torno a los principios y valores que orientan la práctica profesional 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.

4.- Intervención social y participación ciudadana.

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, o por el contrario, 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 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: restringiendo el debate de determinados asuntos, invisibilizando conflictos, salvaguardando intereses de determinados grupos manteniendo para ello los sistemas participativos que en nombre de la “representatividad” perpetúan su “status quo”; dedicando recursos insuficientes; estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que esta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos; y obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas; logrando así la exclusión de intereses y personas.

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. Supone plantearse cómo influir para que las instituciones den prioridad a políticas y programas integrales y de prevención, desde la posición e influencia institucional de la que, en muchas ocasiones, dispone el trabajador social. Una participación como proceso de abajo-arriba, poniendo 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* es el de reflexión-acción-reflexión, básico para el desarrollo interiorizado y sostenido de capacidades de las personas, grupos, organizaciones y comunidades. Un trabajo circular de reflexión-acción-reflexión, 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. Para ello resulta conveniente utilizar 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, orientada al *empowerment comunitario*, a impulsar el *capital social local*.

La participación ciudadana como proceso dinámico, lento, complejo, activo y permanente construcción/reconstrucción, donde las dimensiones individual y colectiva actúan de manera transaccional, dando “luz, voz y salida” a la 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. Es imprescindible influir para renovar las formas de hacer la política social e implementar prácticas sociales 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 y una potenciación del capital humano de las organizaciones e instituciones desde donde desarrollamos nuestra labor profesional.

5.- 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 facilitar 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 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.

6.- 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 desarrolladas; existiendo diferentes formas de clasificar los mecanismos de participación; 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 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 las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos (Navarro, 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).

Considerado el nivel de formalización y objeto principal adoptado por los mecanismos de participación mayoritarios en las Política de Servicios Sociales, podemos distinguir: estructuras de participación de base asociativa o Consejos Territoriales y Locales (consultivos y/o asesores); organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos; Consejos de usuarios y mecanismos no formales (dimensión informal del ejercicio de facilitación).

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

La transparencia y participación son dos ejes esenciales en la gestión pública en el ámbito de los gobiernos locales. La transparencia en los procesos de toma de decisiones en el actual contexto de globalización y de una sociedad progresivamente horizontalizada, requiere analizar el nuevo entorno en el que se desarrollan las relaciones entre las instituciones del gobierno local y las transacciones entre/con los actores económicos y sociales con intereses en el municipio. Los gobiernos locales tienen que hacer frente en la actualidad a tensiones derivadas de las múltiples y relaciones de mutua influencia/interdependencia con los actores de su entorno inmediato tratando de equilibrar las diversas demandas, mediante la implantación de mecanismos de gestión innovadores, reformas administrativas o trenzando alianzas y partenariados con otros actores pero también tensiones en los procesos de toma de decisiones. Por otra parte, la caracterización de los gobiernos locales como prestadores de servicios públicos y el fomento de la solidaridad social, les sitúa en una situación favorable para la promoción de la cultura de la inclusividad, es decir, incorporando al ciudadano en la definición, gestión y provisión de los centros y servicios.

La participación ciudadana activa en los Servicios Sociales es un elemento esencial en la transversalidad y corresponsabilidad de las Políticas Sociales, facilita una orientación preventiva y educativa - no burocrática - de los Servicios Sociales y un modelo de gestión e intervención que posiciona de forma diferente a profesionales, instituciones, ciudadanos y entidades sociales ante los nuevos contextos. Supone concebir la participación como oportunidad y no como riesgo, dado que la inevitable incertidumbre de escuchar, dar voz y salida al poder nos hace libres. El gobierno local es un escenario privilegiado para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana por su cercanía, accesibilidad, conexión y posibilidad de incluir la pluralidad y heterogeneidad de actores sociales en los asuntos públicos cotidianos. Pero ello requiere crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

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.

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. Entre los derechos destacar: acceder en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad; confidencialidad; autonomía; dar o denegar consentimiento respecto de una intervención; dar instrucciones previas para situaciones futuras de incapacidad respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela; renunciar a prestaciones y servicios concedidos; disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible, sobre las intervenciones propuestas,

sobre los servicios sociales disponibles, requisitos necesarios para su acceso; tener un profesional de referencia; una evaluación o diagnóstico de sus necesidades; participar, individual o colectivamente, en las decisiones que les afecten y en el funcionamiento de los servicios y a acceder a los cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos; a escoger libremente; a ser atendidas en función de su propia preferencia; a la calidad de las prestaciones y servicios, etc. Respecto a los deberes: cumplir normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos, respetar el plan de atención personalizada y las orientaciones establecidas; facilitar la información necesaria y veraz; destinar las prestaciones a la finalidad para las que hubieran sido concedidas, etc.

Los Servicios Sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos no como usuarios o meros beneficiarios de actividades, sino en la elaboración, diseño, seguimiento y evaluación de programas, en la gestión de los Centros de Servicios Sociales, en definitiva, en pasar de una participación “interesada”, de meros “espectadores” a una participación “sustantiva”. Desde esta orientación participativa será posible acercar los discursos de los actores implicados para articular las respuestas necesarias a los complejos escenarios a los que se enfrentan los Servicios Sociales municipales.

8.- Oportunidades y limitaciones democratizadores de los órganos de participación local.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 participes. 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 decisiones⁴.

⁴ 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).

9.- Conclusiones y retos.

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en las Políticas de 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, 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 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.

La participación ciudadana es un elemento definitorio del Trabajo Social, reflejado en el propio perfil académico, profesional, ético y competencial del trabajo social. La cuestión estriba en el modelo de participación ciudadana, en la toma de decisiones que adoptemos en nuestra práctica profesional y que alcancemos en el contexto institucional donde trabajamos. La participación es uno de los elementos transversales más influyentes en la consideración de uno u otro enfoque de la intervención del trabajador(a) social. Así, la participación se puede considerar y gestionar de manera sustantiva, promoviendo el acceso real de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas, o por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y, en algunas ocasiones, actuaciones profesionales.

La evaluación de las políticas de participación ciudadana en el ámbito municipal muestran que la diversidad en la oferta de oportunidades para participar produce cierto efecto movilizador en el sentido de que los ciudadanos con similares orientaciones hacia la democracia local, se implican más cuando existen más oportunidades, cuando viven en un “contexto participativo” (Yañez, 2008). Así, la extensión y diversificación en la oferta de participación redonda positivamente en un aumento del ejercicio de ciudadanía activa. Por consiguiente, el reto es impulsar condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de

las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

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. Es necesario fomentar la capacidad mediante el empoderamiento de las personas y las instituciones, a través de procesos de diálogo entre los diferentes actores desde una perspectiva auténticamente democrática, en suma, es necesario más sociedad, más “capital social” para gobernar el futuro, siendo el ámbito local un contexto relacional idóneo para su consecución

La recuperación del protagonismo ciudadano en la agenda y decisiones en las políticas públicas de proximidad permitirá adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores, provocando una progresiva socialización colectiva del desarrollo local, la vitalización del capital social de los municipios y de las propias políticas de bienestar social municipal. Es imprescindible influir para renovar las formas de hacer las políticas sociales locales 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 implicado en los Sistemas de Bienestar Social.

BIBLIOGRAFÍA.-

- ALGUACIL, J. (2008): “Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación”. Revista Académica de la Universidad Bolivariana, nº 20
- ANECA (2005): Libro Blanco. Título de Grado en Trabajo Social. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): “A Ladder of Citizen Participation”. En Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, 4: 216-224.
- DOYAL, L. Y GOUGH, I. (1994): Teoría de las necesidades humanas. Icaria/FUHEM, Madrid.
- F.E.M.P. (2002): Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos. Madrid.
- I.N.A.P. (2008): Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- MAX-NEEF, M. (1994): Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones, Icaria. Barcelona.
- 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.
- NAVARRO, Clemente, J., (2008): “Participación Local” en Estudio C.I.S. nº 2.661. Madrid.
- PASTOR, E. (2007): “La participación ciudadana en los servicios sociales municipales”. Revista de Servicios Sociales y Política social, 80. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid. 99 – 119.
- PASTOR, E. (2008): “Ciudadanía, democracia y política social municipal”. En Revista de Ciencias Sociales Sistema. 207. Fundación Sistema. Madrid. 109 – 127.
- PASTOR, E. (2009a): Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales. Editum. Universidad de Murcia. Murcia.
- PASTOR, E. (2009b): “Participación ciudadana y políticas sociales”. Revista Praxis Sociológica, núm.: 13. Universidad de Castilla – La Mancha. Toledo.
- PUTNAM, R. D (2003): El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2007): Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- WARREN, M. E., (2001), Democracy and association, Princeton, Princeton University Press.
- VV.AA. (2007): CONFERENCIA DE DIRECTORES/AS DE CENTROS Y DEPARTAMENTOS DE TRABAJO SOCIAL Y CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES (2007): La formación universitaria en Trabajo Social. Criterios para el diseño de planes de estudio de títulos de Grado en Trabajo Social. Roneo. Barcelona.