



Metodología de investigación de la oferta e impacto de mecanismos de participación ciudadana en políticas de servicios sociales municipales

Research methodology of the offer and impact of citizen participation mechanisms in municipal social services policies

Enrique Pastor Seller

Resumen

El artículo presenta los resultados y aprendizajes metodológicos derivados de investigaciones longitudinales orientadas a analizar y evaluar las oportunidades e impactos de los mecanismos de participación ciudadana en las políticas de servicios de bienestar social en el ámbito municipal. Metodología orientada a conocer como los mecanismos de participación ciudadana inciden en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de servicios sociales municipales en España y su potencial influencia en la agenda y gestión de las políticas públicas de bienestar social local. Una metodología basada en la participación directa de los actores colectivos participantes en los órganos de participación impulsados por las administraciones públicas. Los resultados de las investigaciones nos muestran que son escasas las oportunidades de participación ciudadana en las políticas sociales en el ámbito local y, en su caso, más formales o instrumentales que reales o sustantivas, al no favorecer la posibilidad de realizar un ejercicio de poder, influencia o impacto efectivo y sostenido en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de servicios sociales municipales.

Palabras clave: Participación; ciudadanía; políticas de bienestar; democracia, gobierno local.

Abstract

The article presents the results and methodological learning derived from longitudinal research aimed at analyzing and evaluating the opportunities and impacts of citizen participation mechanisms in social welfare services at the municipal level. Methodology aimed at understanding how the citizen participation mechanisms influence the design, implementation, monitoring and evaluation of public policies of municipal social services in Spain and their potential influence on the agenda and management of public policies of local social welfare. A methodology based on the direct participation of the collective actors participating in the participation organs promoted by in public administrations. The results of the research show that there are few opportunities for citizen participation in social policies at the local level and, where appropriate, more formal or instrumental than real or substantive, not favoring the possibility of exercising effective and sustained power, influence or impact in the design, implementation and evaluation of municipal social services policies.

Keywords: Participation; citizenship; welfare policies; democracy; local government.

1. Presentación

El artículo presenta la metodología de investigación, resultados y aprendizajes derivados de investigaciones longitudinales orientadas a analizar y evaluar las oportunidades de participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de servicios sociales municipales en España y su potencial influencia en la agenda y gestión de las políticas públicas de bienestar social local. Una metodología orientada a sistematizar la oferta de órganos y procesos participativos puestos a disposición de la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales e identificar las dimensiones de análisis e intervención que contribuirían a dotar de mayor eficacia a las políticas públicas sociales, mediante una intensificación de la participación ciudadana y la gobernanza local.

Investigar acerca de la evaluación del impacto de los mecanismos de participación en la construcción de la agenda de las políticas públicas y su incidencia en la gestión de las políticas públicas supone responder a un asunto innovador de interés preferente en el ámbito de las ciencias sociales, administraciones públicas y entornos académicos y profesionales. 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 la acción de políticos, investigadores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las políticas sociales.

La compleja realidad social actual exige de instituciones y profesionales un claro compromiso con el desarrollo social sostenible (Correll, 2008; Gray & Webb, 2014; Jones, 2013; Jones & Truell, 2012, Lima, Pastor y Verde, 2017, Pastor, 2011a). La integración social y el desarrollo local son dimensiones inseparables en las estrategias de gestión, análisis e intervención social sostenible a nivel local (Pastor, 2015a). La interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos y comunidades requiere, por consiguiente, de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores sociales (públicos y cívicos), convirtiéndose la participación en un elemento consustancial y transversal en este nuevo contexto pluralista y relacional (Pastor, 2015b). En la actual sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente, por el contrario, se demanda nuevas formas de gobierno, participación, influencia y comunicación. Gobernar ya no puede ser una acción unidireccional y jerárquica desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de permeabilidad, transparencia e implicación.

La participación, como señalan diferentes autores e investigaciones (Bloundiaux, 2008; Cunill, 1997; Font & Navarro, 2013, Held, 2001; Máiz, 2000; Montero, Font y Torcal, 2006; Navarro & Font, 2013; Pastor y Navarro, 2014; Pares, 2009; Warren, 2001, entre otros), 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.

La participación es un elemento clave de la integración y cohesión social siendo uno de los indicadores de cohesión y calidad democrática a nivel internacional (Amnistía Internacional, 2011; Barreda, 2011; Cameron, Hershberg & Sharpe, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018; Gurgel, 2013; Millán, 2012; Pastor, 2011b; Rap, 2015; Taquenza y Lugo, 2011, Sintomer & Ganuza, 2011; Sáenz, Pastor & Támez, 2016). De ahí que la participación se haya convertido 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 las personas usuarias de centros/servicios.

La inapelable consolidación de la participación de los ciudadanos en la toma y control de las decisiones gana terreno en las democracias occidentales y se extiende a todos los niveles y sistemas de gobierno. Es evidente, la relevancia de la participación ciudadana en la conquista y ampliación de los derechos sociales y en la propia consolidación de las democracias

representativas, en tanto que el afianzamiento de esta forma de gobierno ya no depende sólo de que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, sino de que también éstos se involucren (participen) activamente en los diferentes ámbitos y etapas del quehacer público (Bobbio, 2003; Giddens, 2000), encontrándonos ante, lo que según algunos autores consideran, un “giro deliberativo” (Chambers, 2003; Ganuza & Frances, 2012; Jorba, 2009).

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios / mecanismos participativos en éste ámbito. Así, la mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores desde hace más de dos decenios, inmersos en procesos de reforma. (Alguacil, 2008; Colino y Del Pino, 2008; Ganuza y Frances, 2008, Navarro, 2008, 2009; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Pastor, 2009; Putnam, 2011; entre otros). Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas, orientadas a lograr la eficiencia, eficacia y calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas, pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor transparencia y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan. En ambos aspectos el gobierno electrónico (Cotarelo y Gil, 2017; Naser y Concha, 2011), la innovación (Criado, 2016) y la ética (Villoria e Izquierdo, 2016) están jugando un papel esencial en la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Es en el nivel local donde podemos encontrar los procesos más innovadores en la articulación del liderazgo político, gobierno abierto y participación social (inteligencia cooperativa). El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional, caracterizado y legitimado por su capacidad de crear e impulsar redes, estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión “ciudadanista”, abierto y democrático. Este modelo de “hacer política” y gestionar los asuntos públicos, junto con la proximidad local, favorece construir identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas.

El complejo, heterogeneidad y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en torno a mecanismos de base asociativa (Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local...); procesos y prácticas directas o deliberativos (presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; manifestaciones, huelgas, boicots, encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión...) y mixtos (planes estratégicos territoriales; agendas 21; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios...). Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local mencionadas se constatan dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales hayan tenido que buscar interlocutores sociales – tercer sector/sistema - e incluso mercantiles - en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que desarrollen estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. Las transferencias que se muestran en éste texto se vinculan con los mecanismos de base asociativa dado que son los que fundamentalmente se impulsan para potenciar la participación ciudadana en las políticas de servicios sociales municipales en España.

2. Metodología de Investigación

Las investigaciones, cuyos resultados sintéticos se presentan a continuación. han sido realizadas de manera continua entre 2004 y 2017 (Pastor, 2009; 2011a; 2015c; 2017). Han permitido disponer de una tipología de los mecanismos, organismos y procesos de participación

ciudadana en el sistema autonómico de servicios sociales de España, un análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto, en términos de contribuciones y potencialidades de los consejos locales en la profundización democrática de las políticas públicas municipales en materia de servicios sociales y la mejora en la eficacia de la gestión de los servicios y prestaciones sociales.

El contexto de investigación ha sido el Sistema Autonómico de Servicios Sociales en España y más concretamente la oferta de oportunidades de participación asociativa y/o individual en la implementación, gestión y evaluación de las políticas sociales municipales. Para ello se ha realizado un análisis riguroso y sistemático de las últimas 17 Leyes de Servicios Sociales promulgadas en torno a los mecanismos y organismos que en las mismas se establecen para promover la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas en la materia, utilizando para ello el análisis de contenido normativo.

Al mismo tiempo se ha realizado un acercamiento a los actores participantes en los Consejos e Institutos de participación en las políticas de bienestar social general en el ámbito territorial. Este análisis ha tenido por objeto evaluar las políticas de participación en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local desde los propios participantes. Esta evaluación ha permitido, a su vez, identificar las dimensiones y procesos que mejorarían las políticas públicas de bienestar social municipales mediante la participación de las organizaciones sociales y de las personas individualmente consideradas. Para este análisis se ha realizado un acercamiento a las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Mancomunidades) con competencias en materia de Servicios de Bienestar Social, siendo las unidades de observación los mecanismos de participación implementados en estos, con especial énfasis en los Consejos e Institutos de carácter general – territorial. Para éste proceso, se han identificado los Centros de Servicios Sociales y realizado entrevistas en profundidad con actores participantes en dichos mecanismos de participación, siendo necesario realizar varias entrevistas a cada actor. Los criterios de selección de los participantes han atendido a la composición de los propios mecanismos de participación (políticos, profesionales, organizaciones sociales y vecinales). Atendiendo a la máxima representatividad de los discursos existentes, se ha contemplado la diversidad de los actores participantes en los mecanismos de participación objeto de estudio, concretamente: políticos (tanto del gobierno como de los diferentes partidos políticos de la oposición), técnicos (relevancia, heterogeneidad, responsabilidad e implicación directa) y asociativos (cualificación y contraste de discursos, diversidad, máxima representatividad y permanencia como vocal en el mecanismo participativo).

Los resultados obtenidos de las entrevistas son sistematizados en informes que son presentados a grupos de discusión formados por actores cualificados (políticos, profesionales y organizaciones sociales) distintos a las personas participantes en las entrevistas. Este proceso de investigación y análisis ha permitido disponer de una información validada, fiable y éticamente contrastable acerca de las dimensiones que contribuirían a mejorar las políticas públicas de bienestar social local desde el propio análisis de los participantes, aprendiendo de esta forma de las prácticas y sus practicantes.

El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente – no exclusivamente - de carácter cualitativo, lo que ha permitido recoger los discursos, las opiniones, voces, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación ciudadana en materia de las Políticas Sociales en el ámbito local. El estudio de casos, concretamente de los Consejos Municipales de Bienestar Social, ha permitido la proximidad y participación de los actores que construyen la realidad, superando, de esta forma, meras intenciones descriptivas o contables para explicar los motivos que conducen a una realidad determinada. A su vez, este método ha permitido producir conocimientos relevantes a partir de la combinación de técnicas y desde un contexto participativo de los sujetos/actores. Una estrategia de triangulación metodológica - *“within-method triangulation”* - con el objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de los resultados y validez en la investigación, evitando sesgos metodológicos. Para conseguir la necesaria estimación para la validez se han tenido presente los procesos más usuales, como son la triangulación de técnicas, saturación de pruebas y evidencias y contraste con investigaciones similares.

Para su contraste y ampliación se han empleado la recopilación, síntesis y análisis documental (teórico, normativo y empírico) en una doble dirección: interna y externa a las unidades de observación. En cuanto a la primera, a través de “documentos” producidos por los

actores participantes, tales como: reglamentos, estatutos, actas, ordenes del día, convocatorias, etc., respecto a la externa, orientada al análisis teórico, normativo y bibliográfico de los discursos existentes sobre la participación ciudadana, especialmente vinculada con la política social municipal, así como respecto de experiencias similares acontecidas tanto en el ámbito internacional como nacional. Todo ello ha permitido el contraste de los datos obtenidos en las entrevistas y los grupos de discusión con aquellos derivados del análisis documental y de contenido; desde una aproximación comprensiva y reflexiva por parte de los actores de la participación ciudadana en la gestión de las políticas sociales en el ámbito local.

La principal dificultad en el método de investigación utilizado es la accesibilidad a la participación de actores, aunque especialmente conflictiva es el acceso a los documentos internos derivados de las sesiones de los consejos (órdenes del día, actas, memorias, etc.), así como de la propia asistencia a las sesiones como observadores-investigadores de la dinámica comunicativa que en las mismas se construye y produce entre los actores participantes.

3. Resultados

En la arquitectura del Estado Autonómico, los Servicios Sociales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. El conjunto de leyes de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de “participación ciudadana” o “cívica”, mediante la creación de mecanismos y cauces con los que impulsar la participación 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 que integra. Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad, principio, prestación, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base. Todas ellas contemplan la creación de mecanismos que canalicen la participación ciudadana, así como 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 carteras de servicios de las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan “formalmente” la protección de las personas usuarias, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento de los Servicios Sociales. La participación ya estaba presente en las primeras leyes de servicios sociales de los años 80 y 90, la novedad radica en su extensión a las carteras/catálogos de servicios, su vinculación a la calidad y a los derechos y deberes de las personas usuarias y profesionales y al fortalecimiento de la iniciativa social en la provisión de servicios y libre elección del consumidor en la creciente externalización/privatización de los mismos.

El análisis de contenido normativo del conjunto de leyes autonómicas de servicios sociales en España ha permitido caracterizar el mapa de mecanismos y cauces de participación ciudadana en el ámbito autonómico y local conforme se sintetiza a continuación:

- *Mecanismos regionales de coordinación interadministrativa e interdepartamental:* elaboran la planificación autonómica (planes estratégicos, mapas) y garantizan la participación de administraciones competentes (Observatorios y/o Consejos de Coordinación Interinstitucional o Interadministrativa).
- *Comités técnicos de estudio de necesidades sociales y evaluación de la eficiencia y calidad de los Servicios Sociales.*
- *Comités de ética de los Servicios Sociales.*
- *Órganos regionales, provinciales, forales o insulares de participación,* con funciones de asesoramiento, consulta y propuesta, cuyo objeto es articular la participación y contribuir al mejor desarrollo, calidad y eficacia de los Servicios Sociales (Consejos Autonómicos).
- *Órganos colegiados Sectoriales* creados al efecto por sectores de la acción social.
- *Mecanismos locales* de participación en servicios sociales (Consejos Locales).

- **Fomento de la participación de la iniciativa social en los servicios sociales.** En este aspecto nos encontramos con leyes que diferencian y no la iniciativa social lucrativa (iniciativa mercantil) de la no lucrativa (iniciativa social). En cuanto a las modalidades de colaboración se reconocen fórmulas tales como: concertación, convenios y acuerdos y subvenciones.

Del análisis de contenido normativo podemos constatar que son escasas las leyes y, en su caso, de manera ambigua las que señalan que podrá articularse a través del movimiento asociativo y mediante los *procesos participativos*. En cuanto a la participación de las personas usuarias, las leyes de “segunda” y “tercera” generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Se indica que 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 indicar que los derechos y deberes de las personas usuarias que incorporan las recientes leyes presentan una clara influencia de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aunque, en éste sentido, las evaluaciones sistemáticas de la aplicación de la citada Ley muestran que la importancia concedida a la persona usuaria/beneficiaria respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención social y su vinculación a criterios de calidad es más “formal/virtual” que real.

Centrándonos en el ámbito local, los mecanismos de participación mayoritarios son:

- a) *estructuras de participación de base asociativa o Consejos*;¹
- b) *organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos*² y
- c) *mecanismos no formales de participación de base asociativa*.³

Del análisis de estos mecanismos se constata que la administración dispone de una elevada y flexible capacidad de control sobre agenda, actores y 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.

La composición y representatividad de los Consejos Municipales de Bienestar Social o Servicios Sociales, es de base, fundamentalmente, asociativa; con un claro protagonismo de las federaciones, fundaciones y asociaciones frente a los ciudadanos de forma individual/directa, plataformas y/o entidades minoritarias; a la vez que se privilegia la representación sectorial a la territorial. Estas preferencias por las entidades sociales, fundamentalmente sectoriales (especialización), como protagonistas en la participación es una pauta interaccional muy 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 sectorizado 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), cómo se hace (modos de intervención) y a quién (colectivos y/o problemáticas diana) se han de prestar finalmente los servicios. Este dominio de la lógica pública somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, misión, autonomía, ética y estrategias de intervención social. Por otra parte, 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. En éste sentido se observa que ciertas organizaciones sociales acaparan

¹ Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.

² Disponen de personalidad jurídica propia, delegación de competencias en servicios sociales generales y/o sectoriales, cierta autonomía en la toma de decisiones, la gestión económico-administrativa y técnica del área.

³ Dimensión informal del ejercicio de facilitación a través de reuniones periódicas protagonizadas por técnicos de servicios sociales con organizaciones del territorio y técnicos de otros Sistemas.

la representación social en múltiples foros participativos, evidenciando contextos asimétricos de capacidad y oportunidad de acceder e influir en los asuntos y agenda pública y, en definitiva en las problemáticas y sujetos de la acción de los servicios sociales.

Las investigaciones evidencian 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 disponen acerca de los objetivos reales – plasmados en sus “reglamentos”- y aquellos que estiman deberían cumplir (expectativas). Uno de los aspectos más visibles e importantes de la participación analizada es su competencia a la hora de determinar las formas de hacer; los aspectos metodológicos de las sesiones, las cuestiones y la forma en cómo éstas se abordan no facilitan la consulta, deliberación y elaboración de propuestas. El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo.

Los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones, ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos-administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera, en ocasiones, confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos. De esta forma, la gestión técnica/administrativa de los asuntos sociales adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. Por otra parte, la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes en particular, desconocen la existencia y/o funcionamiento de los Consejos. Entre sus motivos se encuentran que los procesos de implantación, formalización y funcionamiento no han estado acompañados 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.

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. 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 definidas como 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. Los temas y el cómo son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido y casi siempre, en todo caso, “controlado”.

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. En otras, las organizaciones “enmudecen” adoptando un papel “ausente” e incluso de “conformismo” en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, habitualmente bilaterales e influir en la toma de decisiones.

1. Líneas futuras de metodologías y de investigación

Los resultados muestran que la política de participación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación sustantiva de la ciudadanía en la formulación efectiva de las políticas, 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 de alto interés, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de aspectos instrumentales, formales y secundarios, orientados a dar respuesta a las necesidades político-administrativas y/o legitimar políticas institucionales. En éste contexto el profesional participante en éstos mecanismos se encuentra ante dilemas éticos de

relevancia ante situaciones de divergencia entre la administración y actores sociales. Entre los que cabe destacar si atender a los “dictados” de los procesos de la administración de la que depende económica-laboralmente o vincularse de manera comprometida con las necesidades y aspiraciones de los actores sociales.

Los Consejos e Institutos favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan por el mero hecho de existir una democratización automática en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa. Como evidencian los resultados obtenidos no favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo y sustantivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades deliberativas reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales.

Los resultados de las investigaciones nos muestran nuevas tendencias y retos de investigación en materia de participación ciudadana en los servicios sociales municipales, entre las que cabe destacar las siguientes categorías:

Desarrollo normativo e institucionalización

- Institucionalización y formalización de los órganos y mecanismos de participación en las administraciones locales.
- Normativa reguladora de la participación (participación derecho vs. discrecional).
- Compromisos y acuerdos políticos alcanzados para su implementación; nivel y grado de las normas aprobadas (estatutos, reglamentos, ordenanzas, etc.); grado de vinculación afectado por los órganos del gobierno local y voluntades políticas.
- Incorporación de las nuevas tecnologías en la participación local.

Transparencia, coordinación y transversalidad

- Grado de capacidad de control de la agenda y los procesos participativos por parte del gobierno local y los actores participantes.
- Autonomía de los órganos y mecanismos de participación en la determinación de agenda y tiempos respecto de los actores políticos del gobierno local.
- Sistema de supervisión y evolución de acuerdos alcanzados: sistemas de garantías de cumplimiento de la ejecución de los acuerdos, órganos de seguimientos, responsabilidades.
- Compromisos políticos de transparencia y de rendición de cuentas respecto de la ejecución de los acuerdos alcanzados en los mecanismos y procesos participativos aprobados.
- Grado de transversalidad entre instituciones del contexto local y respecto de las proioas áreas de competencia municipal; integración del proceso en dinámicas participativas locales y respecto de otras entidades locales.
- Liderazgo de los procesos y mecanismos participativos (administrativo, técnico, político, mixtos); compromiso político con los resultados.

Actores participantes, motivaciones, representatividad e interdependencias.

- Actores que tienen/no tienen la oportunidad de participar, cantidad de participantes en los mecanismos y procesos participativos, tipo de participación (asociativa, individual/directa, mixta) y carácter de los participantes (público, privado no lucrativo, privado lucrativo, técnico).

- Grado de representatividad: diversidad, heterogeneidad, Análisis no solo estadístico/estratificado, sino cualitativo en cuanto a la integración de las diferentes y divergentes colectivos/problemáticas/intereses existentes en territorio.
- Motivaciones de los actores a participar en mecanismos y procesos participativos.
- Relaciones y “dependencias” de los actores respecto de la Administración Local.

Objetivos, funciones y expectativa

- Objetivos explícitos/formales que se pretenden alcanzar con los mecanismos y procesos de participación en relación a las expectativas de los participantes y ciudadanos en general. Conocimiento, claridad e identificación de los objetivos y funciones por parte de los actores participantes.
- Objetivos que se alcanzan en la práctica percibidos por cada tipología de participantes (políticos, sociales, técnicos). Análisis de percepciones divergentes entre actores implicados.
- Objetivos que deberían cumplir (expectativas) según actores.

Metodología y dinámica comunicativa

- Planificación: periodicidad de las sesiones, tiempo disponible para el análisis previo de la información y documentación, actores vinculados con el diseño de agenda.
- Agenda: asuntos que se incluyen en la agenda pública de los mecanismos de participación; vinculación de los asuntos con la preocupación y demanda de actores, participación de actores en la activación de la agenda: posibilidad de incluir asuntos y problemas.
- Información y documentación facilitada: cantidad, calidad y tratamiento de la información y documentación suministrada: posiciones y argumentos,
- Actores con posibilidades y competencia de incluir y determinar los asuntos en las sesiones.
- Condiciones del contexto comunicativo: análisis del contexto de de las sesiones para analizar si se salvaguardan la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas en espacios públicos.
- Grado de participación, calidad de la deliberación, capacidad de propuesta de los participantes (formulación razonada de propuestas e iniciativas concretas sobre los asuntos sociales públicos que en estos se tratan).

Información, acceso y canalización de la demanda política.

- Conocimiento que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes disponen acerca de la existencia y/o funcionamiento de los mecanismos y procesos participativos.
- Difusión realizada y medios empleados antes, durante y después del proceso de formalización y funcionamiento de los mecanismos de participación.
- Existencia de espacios bilaterales de adopción de decisiones.
- Canales que canalizan la demanda a los órganos y mecanismos de participación.

Niveles de participación ciudadana concedida, utilidad e impacto.

- Niveles de participación concedida: información, consulta o co-decisión.
- Impactos alcanzados: temporales (coyunturales o sostenidos), sustantivos vs. simbólicos; relacionales o materiales.
- Percepción de los actores respecto de la vinculación de los acuerdos y la percepción de influir en la política social local de manera práctica.
- Grado de satisfacción de los participantes en relación al tiempo y fuerzas invertidos.
- Resultados visibles de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía.
- Auto-valoración de los actores: auto-consideración de participantes en los procesos (personas usuarias, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de servicios, ciudadanos o actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas).
- Análisis de la capacidad de incidir de manera efectiva en las decisiones de la administración evidenciada a través de políticas y normativas concretas aprobadas por órganos de gobierno local.

Evaluación

- Evaluación de los procesos y mecanismos de participación en el diseño, implementación y evaluación propiamente dicha.
- Actores vinculados con la evaluación.
- Transferencias prácticas de las evaluaciones de los procesos participativos a los mecanismos de participación.
- Las mencionadas dimensiones deben ser consideradas no como categorías aisladas, sino todo lo contrario interrelacionadas, dado que ello permite avanzar en la construcción del conocimiento aplicado a las políticas de servicios sociales mediante la elaboración de hipótesis que orienten el curso de las investigaciones y la identificación de buenas prácticas basadas en evidencias contrastadas.
- En resumen, la transparencia e innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de servicios sociales se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad democrática en el nivel territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios sociales y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y personas usuarias de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y organizaciones sociales con las trabajamos desde las sinergias transaccionales.

5. 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*, N°. 2, p. 15-32.

AMNISTIA INTERNACIONAL (2011) *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*. Madrid: Amnistía Internacional.

BARREDA, M. (2011) "La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina" *Política y Gobierno*, N°. XVIII (2), p. 265-295.

BLONDIAUX, L. (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. París, Francia: Seuil y La République des Idées.

BOBBIO, N. (2003) *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta

CAMERON, M., HERSHBERG, E. & SHARPE, K. (EDS.) (2012) *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Ciudad de México: Flacso.

CHAMBERS, S. (2003) "Deliberative Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, N°. 6, p. 307-326.

COLINO, C. Y DEL PINO, E. (2008) "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". *Revista Catalana de Dret Públic*, N°. 37, p. 247-283.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2008) *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América latina*. CEPAL.

CORRELL, D. (2008) "The politics of poverty and social development". *International Social Work*, N°51 (4), p. 453-466.

COTARELO, R. Y GIL J. (COMPS.) (2017) *Ciberpolítica. Gobierno abierto, redes, deliberación, democracia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CRIADO, I. (ED.) (2016) *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CUNILL, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

FONT, J. & NAVARRO, C.J. (2013) "Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities" *Public Administration Review*, N° 91(3), p. 616 - 631.

GANUZA, E. Y FRANCES, F.J. (2008) "¿A qué llamamos participar en democracia?: Diferencias y similitudes en las formas de participación" *Revista Internacional de Sociología*, N°. LXVI, 49, p. 89 - 113.

_____ (2012) "The deliberative turn in participation: the problem of inclusión and deliberative opportunities in participatory budgeting" *Revista European Political Science Review*, N°. 4 (2), p. 283 - 302.

GIDDENS, A. (2000) *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.

GRAY, M. & WEBB, S.A. (2014) "The making of a civil society politics in social work: Myth and misrepresentation with the Global Agenda International Social Work". *International Social Work*, N°57(4), p. 346-359,

GURGEL, C. (2013) "Participação Social como Mecanismo à (re)Construção da Democracia: Juntos, Portugal e Brasil. O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia". *Cidades, Comunidades e Territórios*, N° 26, p. 67 – 88.

HELD, D. (2001) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

JONES, D. (2013) *International Social Work and Social Welfare: Europe*. Encyclopedia of Social Work (online). Oxford: Oxford University Press

JONES, D. & TRUPELL, R. (2012) "The Global Agenda for Social Work and Social Development: A place to link together and be effective in a globalized world". *International Social Work*, N° 55 (4), p. 454-472.

JORBA, L. (2009). *Deliberación y preferencias ciudadanas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

LIMA, A.I., PASTOR SELLER, E. Y VERDE, C. (COORDS.) (2017) *El Trabajo Social: construyendo comunidades sostenibles*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi.

MÁIZ, R. (2000) "Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política" *Metapolítica*, N° 5 (18), p. 72-95.

MILLÁN, H. (2012) "La democracia secuestrada. Actores sociales y representatividad en México" *Perfiles Latinoamericanos*, N° 40, p. 165 - 204.

MONTERO, J.R., FONT, J. Y TORCAL, M. (ED.) (2006) *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

NAVARRO, C.J. (2008) *Participación local*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

_____ (2011) *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

NAVARRO, C.J., CUESTA, M. Y FONT, J. (2009) *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

NAVARRO, C.J. & FONT, J. (2013) "The biased inclusiveness of local democratic innovations: vehicles or obstacles for political equality?", en: B. GEISSEL & M. JOAS (Eds.). *Participatory democratic innovations in Europe*. Barbara Budrich Publishers, pp. 95 - 122.

PARES, M. (COORD.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

PASTOR SELLER, E. (2009) *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Editum-Universidad de Murcia.

_____ (2011a) "Impact Effectiveness and Sustainability of Social Policies and Local Democracy Through the Social Involvement". *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, N° 35, p. 7 - 27.

_____ (2011b) "Proximity social policies government: quality and democratic improvement analysis of local council of well being". *Revista de Administração Pública*, N° 45(2), p. 377 - 399.

_____ (2015a) "Trabajo Social y desarrollo local comunitario en el siglo XXI". *Arbor*, N°191 (771), a208. doi:<http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2015.771n1010>

_____ (2015b) "Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España". *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, N°68 <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68.2959>

_____ (2015c) *Trabajo social con comunidades*. Madrid: Universitas.

_____ (2017) "Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach". *European Journal of Social Work*, N° 20, p. 441 - 458 <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1283588>

PASTOR SELLER, E. Y NAVARRO, C.J. (2014) "La oferta de oportunidades de participación en España", en: E. PASTOR, TÁMEZ, G. Y SÁENZ, K.C. (Coord.). *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México*. Madrid: Dykinson, pp. 37-60.

PUTNAM, R. D. (2011) *Para que la democracia funcione*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

RAP, S.E. (2015) "The participation of social services in youth justice systems in Europe". *Journal European Journal of Social Work*, N° 18 (5), p. 675 - 689.

SÁENZ, KARLA A.C., PASTOR SELLER, E. Y TAMEZ, G. (2016) *Human development in fragmented societies*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi.

SINTOMER, Y. Y GANUZA, E. (2011) *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa*. TNI/ La Découverte, Ámsterdam/Paris. Recuperado de <http://www.iesa.csic.es/publicaciones/120120127.pdf> (22/04/2019).

TAQUENCA, J.A. Y LUGO, B. N. (2011) "Percepción de la democracia de los jóvenes mexicanos". *Política y Gobierno*, N° XVIII (2), p. 179 - 230.

VILLORIA, M. E IZQUIERDO, A. (2016) *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.

WARREN, M. E. (2001) *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.

Autor.

Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España.

Doctor en Sociología. Investigador en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Murcia.

E-mail: epastor@um.es

Citado.

PASTOR SELLER, Enrique (2020). "Metodología de investigación de la oferta e impacto de mecanismos de participación ciudadana en políticas de servicios sociales municipales". *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social - ReLMIS*. N°19. Año 10. Abril - Septiembre 2020. Argentina. Estudios Sociológicos Editora. ISSN 1853-6190. Pp. 57-70. Disponible en: <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/276>

Plazos.

Recibido: 29/05/2019. Aceptado: 17/12/2019.