

PARTICIPACION Y DEMOCRATIZACION DE LAS POLITICAS DE SERVICIOS
SOCIALES EN EL AMBITO MUNICIPAL

PARTICIPATION AND DEMOCRATIZATION OF SOCIAL SERVICE POLICY AT LOCAL
LEVEL

Enrique Pastor Seller. Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia.

Recibido: 2009.01.26.

Revisado 2009.02.16.

Aceptado: 2009.04.16.

Publicado: 2009.04.21.

Correspondencia: *Enrique Pastor Seller*. Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Subdirector de la Escuela de Trabajo Social. Campus de Espinardo. 30.071 Espinardo (Murcia). Tfnos: (0034) 968.36.42.71 – (0034).630.60.06.97. epastor@um.es

RESUMEN El artículo realiza un análisis de las contribuciones y oportunidades de la participación ciudadana para profundizar en la democratización de las políticas públicas de servicios sociales en el ámbito municipal. Una evaluación sistemática y reflexiva de los contextos, objetivos, dimensiones, oportunidades y mecanismos orientados a incorporar la participación ciudadana en la gestión de servicios sociales; así como los retos y desafíos que supone su intensificación para la gobernanza local, los centros y organizaciones sociales y profesionales de la intervención social. En su ilustración se alude a resultados y conclusiones de una reciente investigación empírica sobre la participación en el ámbito de las políticas sociales municipales, comparando realidades y tendencias en estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Plantea una concepción operativa de la participación, entendida como proceso de acción y transformación social, al vincular su articulación en mecanismos y orientada a conocer en que medida influye o puede influir en el proceso de toma de decisiones respecto del diseño, gestión y evaluación de las Políticas Públicas de Servicios Sociales en el ámbito municipal y, a su vez, encontrar estrategias prácticas que permitan gestionar y orientar la intervención profesional, organizacional y/o política para mejorar la realidad social, relacional e institucional.

PALABRAS CLAVE: Servicios Sociales Municipales. Democratización. Participación ciudadana. Capital social. Consejos Locales. Política Social. Trabajo Social Comunitario.

ABSTRACT. The present article analyses the contributions of and opportunities for citizen participation to increase the democratization of social service public policy at local level. It reflects on and systematically evaluates the contexts, objectives, dimensions, opportunities, and mechanisms designed to incorporate citizen participation into the running of social services, as well as the challenges that this poses for local governments, and the social and professional centres and organisations involved in social intervention. It is backed by the results and conclusions of a recent empirical study on the participation in local social policy. Facts and tendencies in studies and real-world experiences at national and international level are compared. It address participations in an operative way, as a process of action and social

transformation, by linking its organisation to mechanisms and orienting it towards ascertaining to what extent it influences or could influence the decision-making process regarding design, administration and evaluation of the Social Service Public Policy at local level and, concurrently, finding practical strategies that will enable professional, organisational and/or political interventions to be put to practice in the quest for an improved society, relations, and institutions.

KEY WORDS: Local Social Services. Democratization. Citizen participation, Social capital, Local Councils. Social Policy. Social community.

1.- La participación ciudadana en la construcción y gestión de las Políticas Públicas.

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

La democracia se alimenta del capital de confianza de las personas en el futuro y en su propia capacidad, real y percibida, de acción e influencia para la transformación socio-política. La crisis de confianza de los ciudadanos que se constata en la actualidad en los diferentes estudios de opinión pública, especialmente ante la situación de evidente recesión económica y crisis social, augura malos tiempos para la democracia y la construcción negociada e integradora de las políticas sociales. A pesar, de ello debemos adoptar una actitud y compromiso positivo respecto del cambio social y la superación de las dificultades desde las capacidades humanas y mediante la profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos); en suma se requiere “democratizar la democracia” (Giddens, 1998: 19). La

participación¹ 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. 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 los usuarios de centros/servicios. La participación en la elaboración de las políticas sociales es “una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población” (Subirats, 2007: 57). 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.

La extensión y diversificación en la oferta de participación produce cierto efecto movilizador en el sentido de que los ciudadanos con similares orientaciones hacia la democracia local (Navarro, 2008) y/u organizacional, se implican más cuando existen más oportunidades, cuando viven en un contexto participativo, proporcionando así un aumento del ejercicio de ciudadanía activa. De ahí que el reto sea 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.

2.- Reseña metodológica.

El artículo realiza un análisis sistemático de los contextos, dimensiones y mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Para su adecuada ilustración y contraste se alude a resultados, alternativas y conclusiones de una reciente investigación empírica sobre la participación en el ámbito de las políticas sociales municipales, comparando sus hallazgos con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional y, más concretamente, las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos Locales en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

¹ Como señalan Warren (2001); Morales (2005) y Montero, Font y Torcal (2006) entre otros.

Centrar la investigación en la participación ciudadana, en el ámbito de los Servicios Sociales municipales y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos Locales² permite delimitar un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada entorno a la democracia asociativa; disponer de un marco institucionalizado y una lógica normativa concreta y consolidada a la que referirse y establecer análisis comparativos entre contextos, mecanismos y prácticas. El estudio realizado entre 2004-2007 se orientó a la consecución de dos objetivos: identificar, caracterizar y describir los mecanismos de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales municipales existentes y analizar la contribución de los Consejos en los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales locales. Sus resultados han permitido disponer de un conocimiento de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios Sociales de cada una de las Corporaciones Locales de la Región, elaborar tipologías y análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto y contribución de los Consejos en la profundización democrática de las políticas públicas locales en materia de Servicios Sociales.

El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente de carácter cualitativo, concretamente: entrevistas focalizadas al universo de las unidades de estudio, entrevistas en profundidad a informantes clave y grupos de discusión con participantes estratégicos. A su vez, se emplearon el análisis documental y de contenido interno y externo a las unidades de observación. Considerando la complejidad del fenómeno se desarrolló una estrategia de triangulación metodológica al objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de los resultados y validez en la investigación, evitando así sesgos metodológicos. Esta perspectiva ha permitido recoger los discursos, las opiniones, voces, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales de ámbito local.

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

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 a las necesidades y aspiraciones ciudadanas nos hace libres. El gobierno local es un escenario privilegiado para la

² Órganos de participación recogidos en todas las leyes autonómicas de servicios sociales.

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 contextos 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 derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales.

Con el fin de garantizar la participación en la planificación y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales contemplan la creación de órganos asesores y consultivos de participación ciudadana y asociativa: Consejos Locales de Bienestar Social, Territoriales, Locales y Sectoriales de Servicios Sociales, según los casos.

Respecto a la participación de las personas usuarias, las leyes de “segunda” y “tercera” generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Todas las entidades y centros de Servicios Sociales deberán contar con procedimientos de participación democrática de las personas usuarias, o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto establecen como mecanismo el Consejo de usuarios. 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, servicios sociales disponibles y requisitos necesarios para su acceso; disponer de un profesional de referencia y 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 acceder a cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos; a escoger libremente; 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; 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.

4.- Dimensiones e instrumentos de participación en las políticas sociales municipales.

A pesar de la heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su incesante evolución e innovación, es posible sistematizar este complejo escenario de experiencias atendiendo a las diferentes tipologías de clasificación: 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. Centrándonos en la última por su utilidad comparativa y de análisis posterior, 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 articula, 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. En ocasiones se establecen criterios representativos en la selección de los participantes, mientras que otros es aleatorio. 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 local³, 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 - 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:

³ Sarasa, S y Obrador, G. 1999; Alguacil 2008; Brugué y Vallés, 2005; Del Pino y Colino, 2003; F.E.M.P. 2002; Font, 2001; Font y Blanco, 2003; Gadea, 2005; Gutiérrez, 2005; INAP, 2008; Navarro, 2002, 2008; Montero, Font y Torcal, 2006; Morales, 2005; Pindado, 2008; Rodríguez y Codorniu, 2000; Rodríguez, et.al., 2005; Rodríguez y Ajangiz, 2007; Ruiz, 2006; Salamon et. al, 2001; Subirats, 2007; etc.,.

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).

5.- Caracterización y tipología de mecanismos de participación en el contexto regional.

Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en las Políticas de Servicios Sociales municipales son los siguientes:

a) *Estructuras de participación de base asociativa o Consejos.* Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.

b) *Organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos.* Disponen de personalidad jurídica propia, delegación de competencias en Servicios Sociales generales y/o sectoriales y con cierta autonomía en la toma de decisiones y la gestión económico-administrativa y técnica del área. De esta forma, combinan: adopción de decisiones, ejecución/gestión de acuerdos y participación.

c) *Mecanismos no formales de participación de base asociativa* (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 iniciativa, convocatoria, agenda y organización se realiza a través de los Directores/Coordinadores de los Centros de Servicios Sociales, en ocasiones sin respaldo sobre los asuntos tratados y acuerdos alcanzados en ellas. Entre sus fines: ofrecer información, detectar necesidades; solicitar participación, promover la cooperación interasociativa y generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional.

De los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región de Murcia, solo once de ellos (24,4%) disponen de mecanismos formales de desconcentración y/o participación en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales en sentido amplio (general o sectorial), aunque los Ayuntamientos que en la práctica han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%). De estos, dos de ellos disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otros tres abarcan un objeto más amplio al de los Servicios Sociales propiamente dicho, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de O.N.G.). Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región de Murcia disponen de Consejo (tres) o Instituto Municipal de Servicios Sociales (dos), de carácter general y que funcionan en la actualidad, representando a tan solo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la Región.

Por otra parte, las cinco *Mancomunidades de Servicios Sociales* -existentes en 2007-, como Entidades Locales de carácter supramunicipal con competencias “delegadas” en materia de Servicios Sociales por parte de los Ayuntamientos que la integran, gestionan directamente los Servicios Sociales de Atención Primaria de veintitrés Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Ninguna de ellas optó, ni en su creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territoriales y/o Sectoriales de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, son seis los Ayuntamientos que los han puesto en marcha, representando al 13,33 % de los Entidades Locales existentes en la Región de Murcia. Se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Concretamente, uno dispone de ambos, dos tienen Consejos de Mujer (Igualdad de Oportunidades y otros vinculado con la Violencia contra las Mujeres) y otro de personas mayores. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias. Por consiguiente, únicamente cinco Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea. En cuanto a los *Institutos*, en la actualidad, funcionan sólo en dos Ayuntamientos, representado el 4.4% de los municipios; aunque cabe precisar que dos Corporaciones Locales que en la actualidad disponen de Consejo Municipal, originariamente eran Institutos de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales.

6.- Contribuciones, limitaciones y tendencias de los órganos de participación cívica.

6.1.- Desarrollo normativo favorecedor de la participación y la descentralización.

El desarrollo normativo de ámbito europeo⁴, nacional⁵, autonómico y local⁶, 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

⁴ La UE y OCDE plantean propuestas, principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos en las entidades locales y en los centros y servicios gestionados, especialmente, por las administraciones públicas.

⁵ La Constitución recoge entre sus derechos fundamentales: la responsabilidad pública en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En su desarrollo son referentes la Ley 7/1985, reguladora de Bases de Régimen Local; el R.D. 2568/1986, sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la L. 1/2002, reguladora del derecho de asociación; la L. 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

⁶ Los ayuntamientos intensifican la regulación de canales de participación mayoritariamente a partir del tercer mandato, aunque algunos lo iniciaron anteriormente. Los primeros reglamentos tienen un marcado carácter “administrativista”, formal, de reconocimiento del derecho pero más desde la óptica burocrática que desde la de intervención social. No obstante, últimamente se han venido llevando a cabo diferentes experiencias en metodologías participativas que parecen indicar una tendencia hacia un modelo de gobierno local que busca la manera de hacer efectiva la participación.

población y/o problemáticas sociales. Un marco favorecedor de la creación de Consejos Territoriales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación de los ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales. Aún más, y atendiendo a la naturaleza de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y al Programa de Cooperación Social, la participación es central y sustantiva para una gestión de calidad de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

6.2.- Iniciativa local y voluntad política en su creación e impulso.

El análisis de la creación y trayectoria de los Consejos Municipales, constata que la iniciativa en su creación es siempre de la Administración Local, es decir, del lado de la oferta. No surgen como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a una estrategia de intervención socio-comunitaria técnica, sino que suelen responder a la inquietud del Concejal/a del Área que atendiendo a directrices políticas, 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. En éste sentido, se constata que la política de participación ciudadana en los Servicios Sociales ha dependido de la estructura, dinámica y voluntad del sistema político, reflejado en los actores sociales vinculados a las reformas del bienestar, su dinámica relacional y en los cambios normativos que se vienen produciendo desde mediados de los años noventa. La creación y cambios responden a voluntades políticas de conceder mayor o menor protagonismo a la participación en la agenda social, lo que provoca discrecionalidad e inestabilidad y contribuye a generar una progresiva percepción ciudadana de ser meros instrumentos de la propia administración para sus intereses más que espacios de participación sustantiva y real. A pesar de ello, la regulación y puesta en marcha de los Consejos favorece la progresiva percepción del “derecho” de participación, más allá de la mera graciabilidad concedida, en su caso y con condiciones, por la administración.

6.3.- Espacios por y para la Administración Local.

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de ésta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan. De esta forma, los participantes se convierten en “consumidores-invitados” pero no

protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política. Un diseño que introduce evidentes asimetrías en las oportunidades de participar y refuerza la dependencia de las organizaciones sociales respecto de la administración. 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.

6.4.- Actores participantes y representatividad social: sesgos y asimetrías.

La composición y representatividad los Consejos tienen una base de participación, fundamentalmente, asociativa; con un claro protagonismo de las federaciones, fundaciones y asociaciones frente a los ciudadanos de forma individual, plataformas y entidades minoritarias; a la vez que se privilegia la representación sectorial a la territorial. Estas preferencias por las entidades sociales, fundamentalmente sectoriales (carácter especializado), 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 al sectorializado y cada vez más concurrido “fondo” público (contratos, acuerdos, subvenciones) 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 dominio de la lógica pública, tanto político institucional como de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social. 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.

Los gobiernos municipales distribuyen de modo diverso las oportunidades de participación en la trama asociativa local. El cierre de oportunidades de participación parece deberse más a la forma en que se distribuyen tales oportunidades que a la ausencia de interés por parte de las asociaciones, ya que, al existir invitación, las asociaciones suelen participar

(Navarro y Juarista; 2006: 231-232). De esta forma, los gobiernos locales, se reservan la oferta de oportunidades de participación, diseñan y adaptan la red de actores incluidos (y por tanto excluidos), en una coalición que no ponga en peligro las orientaciones y acciones previstas. Una democratización parcial y sesgada, diseñada en razón de beneficios esperados del proceso participativo, donde las asociaciones y actores políticos adversos quedan parcialmente excluidos o en situación minoritaria, para cuando sea necesario acudir al voto.

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. Ciertos grupos tienden a acaparar la representación social en múltiples foros participativos y se observan contextos asimétricos de capacidad y oportunidad de acceder a los asuntos políticos. 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 políticas⁷, determina la asimetría en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

6.5.- Objetivos, funciones y expectativas: brechas formal y real.

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivo, 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). De un lado, las entidades sociales implicadas los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permite conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. Estas valoran muy favorablemente estos mecanismos especialmente por la posibilidad de diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales. Para los técnicos supone un instrumento para detectar necesidades sociales, agilizar procesos y, en ocasiones, mejorar la coordinación, de las

⁷ Una desigual capacidad y habilidad de los participantes para formular opiniones políticas debido al insuficiente capital cultural y/o autonomía organizativa; dado que “no todos...poseen en el mismo grado los instrumentos, especialmente el capital cultural, que son necesarios para producir una opinión personal, en el doble sentido de autónoma y conforme a los intereses vinculados a una posición particular” (Bourdieu, 2005: 75).

cuestiones cotidianas del Área (seguimiento de casos, altas y bajas en prestaciones económicas y servicios, información de proyectos y resultados).

La función práctica de los Consejos es dar cuenta y recibir información acerca de los proyectos realizados o a implantar y de los casos que requieren de coordinación de recursos. El debate y la deliberación de los asuntos para la elaboración de propuestas, aunque éstas no sean vinculantes, son casi inexistentes. Pero ello no debe imputarse directamente a los representantes del gobierno local, sino a la misma dinámica comunicativa que se genera en el nivel de participación que ofrecen estos mecanismos y por la función adaptativa de las propias entidades sociales. 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 como 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.

6.6.-Participación instrumental vs. sustantiva.

Los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos y administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanía e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

La gestión técnica/administrativa de los asuntos sociales adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. El proceso participativo es dirigido por el discurso técnico a partir y/o como consecuencia de las cuestiones decididas políticamente, desestimulando a la participación. Así mismo, los participantes manifiestan la dificultad de comprensión y análisis de los asuntos tratados, debido al: escaso tiempo previo, elevado número de temas y lenguaje técnico empleado en el desarrollo de los asuntos que se tratan, impidiendo la elaboración, en tiempo y forma, de una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados. Los políticos del gobierno han dispuesto, consultado y tratado dicha información previamente con los técnicos, por lo que acuden a las sesiones debidamente preparados y asesorados respecto de las posibles opiniones. No se tiene presente la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas y, por tanto, se produce una distribución desigual de posibilidades y condiciones de participación que excluye

del proceso participativo a los actores con menor capacidad, estrategia y habilidad en la producción de la opinión política en espacios públicos. Un contexto que privilegia la concepción de los ciudadanos como usuarios y consumidores y no como sujetos políticos.

La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de “tiempos” y “lenguajes” que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades y de manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones administrativas y técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo, e incluso de la misma administración local o centro, con el fin de captar fondos autonómicos y/o estatales.

6.7.- Información, acceso y canalización de la demanda política.

Se observa que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia y/o 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 resultado es que las decisiones no se adoptan en esferas colegiadas y participativas entre todas las organizaciones, sino que son discutidas y acordadas en ámbitos “privados”. El silencio de los acuerdos adoptados al margen, en el actual contexto pluralista, condiciona la acción y los discursos de profesionales, organizaciones y políticos, tanto en el presente como en el futuro, influyendo negativamente en las relaciones interasociativas y en los procesos participación de acción colectiva.

6.8.- Niveles de participación ciudadana concedida.

El análisis de las políticas de participación ciudadana 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. 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 como son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido.

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 decisiones⁸.

7.- Conclusiones y medidas concretas para impulsar la participación cívica en la política de servicios sociales municipales.

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios⁹. 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.

⁸ 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 Se produce una división que “separa el conjunto de las cosas importantes, por un lado, de las cosas accesorias, por otro” (Gutiérrez, 2005: 180).

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

Los Consejos son socializantes, educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Pero estos valores requieren de la percepción de transparencia en la gestión de la participación y en su consideración sustantiva. Los actores dejan de asumir estos principios cooperadores cuando se sienten “utilizados” para dar cumplimiento a una norma o servir de “pantalla pública” con la que decir que se da participación a los ciudadanos. De esta forma su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en “interesada” en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan, pasando de ser sustantiva a “egocéntrica”, y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos.

Favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan por sí mismos, y de forma automática, una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa. No favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización. Pese a lo anterior, es importante, la existencia de estos mecanismos, dado que a pesar de su formalidad y “pseudo-participación” proporciona información, cierto control de la gestión y actividad de Concejalías y centros.

Atendiendo al análisis desde los participantes, podemos sistematizar un conjunto de *medidas concretas de acción política y técnica* que permitirán construir escenarios con los que poder iniciar un proceso de cambio en el sistema y en la participación real y sostenible de los Servicios Sociales, concretamente:

1.- Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de servicios sociales de atención primaria. Transferir a las Corporaciones Locales el

presupuesto y las competencias necesarias para una adecuada y autónoma gestión de los Servicios Sociales Municipales y la conveniencia de elaborar planes estratégicos de los Servicios Sociales en cada uno de los Ayuntamientos y/o Mancomunidades, en su caso.

2.- *Implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa.* Crear Concejalías de Participación Ciudadana que promuevan órganos de participación asociativa y de participación directa de los ciudadanos en las diferentes Áreas de gestión municipal; impulsar la elaboración de políticas sociales transversales desde la coordinación de las diferentes áreas de competencia municipal, atendiendo a la participación como elemento esencial para su configuración y alcanzar acuerdos políticos que eviten la instrumentalización partidista de los mecanismos de participación que se creen, evitando oportunismos políticos en los espacios de participación.

3.- *Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local.* Impulsar medidas que garanticen la participación de las personas y entidades sociales en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales públicos. Promover la promulgación de Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana. Elaborar y aprobar las Cartas de los Derechos de los Ciudadanos en los diferentes Ayuntamientos. Incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación directa de los ciudadanos y de las entidades sociales. Crear Registros Municipales de Entidades Sociales públicos y accesibles.

4.- *Universalizar la cobertura de Consejos territoriales y sectoriales de Servicios Sociales en todas aquellas Corporaciones Locales con competencia en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria.* Crear Consejos Municipales de Servicios Sociales generales, generando estructuras intermedias de participación de carácter sectorial y territorial en todas las Corporaciones Locales. Supondría generar una amplia red participativa que permitiera ampliar la cobertura de participantes y vincular acuerdos y propuestas de manera ascendente y descendente.

5.- *Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales Municipales en órganos intermedios participativos y en el territorio.* Gestionar los Servicios Sociales de Atención Primaria desde organismos públicos autónomos. Los Institutos son instrumentos adecuados de desconcentración de la gestión de las competencias de Servicios Sociales en el ámbito municipal, favorecen la transparencia y agilidad en la gestión económica, técnica y administrativa de los asuntos sociales y permiten incorporar mecanismos participativos. Descentralizar la gestión de los servicios en el ámbito territorial de los municipios mediante su inclusión en las Juntas de Distrito y apoyar con medios y recursos humanos a los técnicos para

que puedan enfrentarse con eficacia a los procesos de autonomía en la gestión de los asuntos sociales.

6.- Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los Consejos e Institutos. Romper la dicotomía entre elevada representatividad social vs. eficacia en gestión de los asuntos públicos. Para ello, y como se ha señalado anteriormente, se sugiere la articulación de Mesas de Trabajo o Consejos Sectoriales con competencias delegadas del mismo Consejo de Servicios Sociales y que permitan la adopción de acuerdos en órganos intermedios representativos de cada colectivo o problemática social concreta que represente al conjunto de entidades y organizaciones vinculadas con cada sector de población. Considerando el vertiginoso crecimiento de las asociaciones y otras entidades sociales, parece conveniente incluir en los Estatutos o Reglamentos la flexibilidad de incorporar a nuevos miembros sin necesidad de modificar éstos, simplemente mediante acuerdos al respecto. Establecer condiciones y garantías de representación de los miembros elegidos al efecto. Se trata que los representantes se comporten como tales: recogiendo previamente demandas y necesidades y trasladándolas adecuadamente, informando continuamente. Es imprescindible, establecer garantías de transparencia y participación en el proceso de recogida y devolución de información, incorporando mecanismos deliberativos más allá de las mismas Juntas Directivas. Esta situación debe conciliarse con la autonomía en el funcionamiento y organización interna de las mismas entidades. Incorporar en los Consejos e Institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se encuentran infra representados.

7.- Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales. Clarificar objetivos y funciones de los Consejos e Institutos respecto de su incidencia directa en la Política Local, especificando los asuntos que ofrezcan un contenido real a estos mecanismos y, por tanto, motivar para participar. Innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar “caer” en la “inercia” de la no participación. Compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa de los ciudadanos no organizados. Vitalizar el capital social local, socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales de ayuda mutua, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la co-gestión con las organizaciones vecinales y sociales de los centros sociales o cívicos municipales; optimizar los recursos locales, impulsar medidas de cooperación social entre organizaciones sociales y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de participación ciudadana existentes en la

localidad, generar espacios de encuentro entre Administraciones, etc.. Informar, orientar y concienciar a los ciudadanos, individualmente considerados, para que accedan y usen los diferentes mecanismos de participación ciudadana que tienen a su alcance. Ofrecer información periódica a la ciudadanía y a las entidades, centros y grupos sociales, acerca de la existencia, organización, funcionamiento y composición de los Consejos e Institutos; incidiendo en sus facultades, los canales para acceder a su incorporación y de trasladar iniciativas y propuestas.

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 usuarios de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales.

8.- Referencias bibliográficas.

- Alguacil, Julio (2008): “Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación”. *Revista Académica de la Universidad Bolivariana, n° 20*
- Arriba, Ana; Calzada, Inés y Del Pino, Eloisa (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS.
- Bourdieu, Pierre (2005), “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general”, en L. WACQUANT (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Gedisa, Barcelona.
- Brugué, Quim y Vallés, Joseph M. (2005): *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. Madrid: F.E.M.P.
- Del Pino, Eloisa y Colino, Cesar (2003). *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. Madrid: I.N.A.P..
- F.E.M.P. (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid.
- Font, Joan (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2003): “Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa”. Ponencia en *Jornadas sobre democracia participativa*, U.P.V..
- Font, Joan; San Martín, Joseph y Schneider, Cecili (2006): “Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades”, en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, ed., *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid. C.I.S.: 241- 259.

- Gadea, Elena (2005): *Las Políticas de Participación Ciudadana: Nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía*. Universidad de Valencia. 2005.
- Giddens, Anthony (1998): *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*. Cátedra. Madrid.
- Gutiérrez Sastre, Marta (2005): *La participación en los servicios públicos de bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*. Madrid: C.E.S. Colección Estudios, núm.: 177.
- I.N.A.P. (2008): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Montero, José Ramón, Font, Joan y Torcal, Mariano (ed.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: C.I.S..
- Morales, Laura (2005): “¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España, en *Revista Española de Ciencia Política*, 13. Madrid: 51-87.
- Navarro Yáñez, Clemente, J., (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Y Juarista, P., (2006), “Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones”, en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. C.I.S. Madrid. 223-240.
- (2008): “Participación Local” en Estudio C.I.S. nº 2.661. Madrid.
- O.C.D.E., (2001): “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública” en PUMA, *Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública*, 10. Paris. www.oecd.org.
- Pastor Seller, Enrique (2009): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Editum. Murcia.
- Pindado Sánchez, Fernando (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid. 2008.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio y Codorniz, M., (2000): *Las entidades voluntarias en España, institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, Arriba, Ana, Marbán, Vicente y Salido, Olga (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: Consejo Superior Investigaciones Científicas.

- Rodríguez Herrero, Gorka y Ajangiz, Rafael (2007): “Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada”, en *Revista Española de Ciencia Política*, 17. Madrid: 181-197.
- Ruiz Olabuenaga, J.I. (dir). (2006): *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Bilbao: Fundación B.B.V.A..
- Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K.; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowski, S. Sokolowski y colaboradores (2001): *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación B.B.V.A..
- Sarasa, Sebastián y Obrador, G. (1999): “El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales”. En J. Subirats (ed.): *¿Existe sociedad civil en España?*. Función Encuentro. Madrid: 117-147
- Subirats, Joan (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Warren, M. E., (2001), *Democracy and association*, Princeton, Princeton University Presss.