



**CIRIEC**  
*españa*

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 71, Agosto 2011, pp. 49-76**

# **Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social**

**Enrique Pastor Seller**

Universidad de Murcia

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*  
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.

© 2011 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)

[www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social

**Enrique Pastor Seller**

Profesor Titular de Universidad. Universidad de Murcia

## RESUMEN

*El artículo presenta una evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de bienestar social en el ámbito municipal de la Región de Murcia así como su incidencia en sus actores y en la red de cooperación interasociativa. Los resultados de la investigación, realizada entre 2004- 2010, son comparados con investigaciones, realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Los resultados de la investigación permiten, en primer lugar, sistematizar a modo de tipologías los mecanismos de participación existentes en el ámbito regional y, posteriormente, identificar las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos Territoriales Locales en su capacidad para influir en los procesos de democratización y eficacia de las políticas de bienestar social en el ámbito local.*

**PALABRAS CLAVE:** Participación cívica, desarrollo comunitario, servicios sociales municipales, políticas sociales municipales, intervención comunitaria.

**CLAVES ECONLIT:** D700, H110, I380, I310, R530.

**Cómo citar este artículo:** PASTOR SELLER, E. (2011): "Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 71, agosto, pp. 49-76.

## **Viabilité, impact et efficacité des services sociaux municipaux au moyen de la démocratisation et de l'implication de l'initiative sociale**

**RESUME :** L'article présente une évaluation de l'impact des mécanismes de participation citoyenne sur la conception, la mise en application, le suivi et l'évaluation des politiques publiques de bien-être social au niveau municipal de la région de Murcie, ainsi que leur incidence sur ses acteurs et sur le réseau de coopération inter-associative. Les résultats de la recherche, menée entre 2004 et 2010, sont comparés à des recherches, des faits réels et des tendances observées dans d'autres études et expériences au niveau national et international. Les résultats des recherches permettent, tout d'abord, de systématiser en guise de typologies les mécanismes de participation existants au niveau régional, puis d'identifier les contributions, les limites et les tendances les plus significatives des capacités des assemblées territoriales locales à influencer les procédures de démocratisation et l'efficacité des politiques de bien-être social au niveau local.

**MOTS CLÉ :** Participation civique, développement communautaire, services sociaux municipaux, politiques sociales municipales, intervention communautaire.

## **Sustainability, impact and effectiveness of municipal social services through local democracy and the involvement of social initiatives**

**ABSTRACT:** The article presents an assessment of the impact of citizen participation mechanisms in the design, implementation, monitoring and evaluation of social welfare policies at the municipal level in the Region of Murcia and their impact on the actors involved and on the network of cooperation between associations. The results of this investigation, conducted from 2004 to 2010, are compared with research, facts and trends reported in other studies and experiences in Spain and abroad. This study has made it possible to systematize the types of participation mechanism found at the regional level and then to identify contributions, limitations and significant trends in the local councils' capacity to influence the democratization and efficiency of social welfare policies at the local level.

**KEY WORDS:** Civic participation, community development, local social services, local social policies, community intervention.

## 1.- Presentación y contexto

El artículo presenta una evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de bienestar social en el ámbito municipal de la Región de Murcia, comparados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional. Se estructura en tres partes; la primera, alude a un breve marco teórico y normativo, enfatizando el análisis que las nuevas Leyes de Servicios Sociales autonómicas realizan respecto de la participación ciudadana y de las personas usuarias del sistema en el nivel local. La segunda, se centra en el análisis y evaluación de las oportunidades, contribuciones y limitaciones que presentan los órganos de participación institucionalizada en materia de servicios sociales municipales, a partir de las dimensiones objeto de investigación. La última, sistematiza las propuestas y alternativas para mejorar el sistema en el ámbito municipal y, en segundo lugar, los procesos y prácticas que favorecerían intensificar la participación en la construcción de las políticas sociales en el nivel local.

Centrar la investigación en la participación ciudadana, en el ámbito de las Políticas de Bienestar Social en el ámbito municipal y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos Locales<sup>1</sup> permite profundizar en un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada en torno 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, prácticas y casos. Por otra parte, investigar acerca del impacto de los mecanismos de participación en la construcción de la agenda y su incidencia en la gestión de las políticas públicas supone responder a un asunto innovador de interés preferente en el ámbito de las organizaciones sociales, administraciones públicas y entornos académicos, investigadores y profesionales.

La participación, como señalan diferentes autores (Held, 2001; Warren, 2001; Löffler, 2004; Morales, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006; Tomás, 2007; Martínez, Lerma y García, 2008; Roque y Zimerman, 2009; Jorba y Anduiza, 2009; Pastor, 2011a; 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. Por otra parte, las administraciones y organizaciones se ven sometidas a crecientes presiones para mejorar su calidad, eficacia y eficiencia, lo que hace necesario integrar, compartir y utilizar el conocimiento de sus

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

clientes. 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.

## 2.- Ruta y enfoque metodológico

El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, realizado desde la Universidad de Murcia entre 2004-2010 ha permitido: a) disponer de una evaluación de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios de Bienestar Social de cada una de las Corporaciones Locales de la Región; b) elaborar tipologías y análisis comparativo de casos; c) evaluar el impacto, en términos de contribuciones y potencialidades de los Consejos en la profundización democrática de las políticas públicas locales en materia de Bienestar Social y la mejora en la eficacia de la gestión de los servicios y prestaciones sociales y d) identificar prácticas participativas que puedan mejorar la construcción y sostenibilidad de las políticas de bienestar social en el ámbito local.

Los contextos de investigación han sido todas las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Mancomunidades) con competencias en materia de Servicios de Bienestar Social de la Región de Murcia, concretamente 45 Ayuntamientos y 5 Mancomunidades, siendo las unidades de observación los mecanismos de participación implementados en estos, con especial énfasis en los Consejos e Institutos de carácter general -territorial-. En primer lugar, se identificaron los Centros de Servicios Sociales de la región, ámbitos de actuación y actores relevantes. Posteriormente se realizaron un total de 50 entrevistas estructuradas a los responsables técnicos del universo de Ayuntamientos y Mancomunidades (50 corporaciones) orientadas a disponer de una tipología y caracterización del universo de mecanismos de participación existentes en cada municipio, comarca y en la región, concretamente (denominación, objeto, carácter, ámbito de actuación, evolución, grado de formalización, objetivos, composición, órganos y funciones). A continuación, se mantuvieron entrevistas en profundidad con los actores participantes en dichos mecanismos de participación, representando a un total de 22 entidades (asociaciones, federaciones); universo de partidos políticos con representación política y técnicos vinculados a mecanismos de participación institucionalizada. Los actores debidamente seleccionados atendiendo a la composición de los mecanismos de participación (políticos, profesionales, organizaciones sociales y vecinales) fueron entrevistados en varias ocasiones. El informe final

obtenido del proceso de análisis, fue presentado a dos grupos de discusión formados por actores cualificados -ámbito local y regional- (políticos, profesionales y organizaciones sociales) y distintos a los entrevistados, para su análisis y sistematización de alternativas. Este proceso de investigación y análisis ha permitido disponer de una información validada, fiable y contrastable.

El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente -no exclusivamente<sup>2</sup>- de carácter cualitativo, lo que ha permitido recoger discursos, opiniones, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación en materia de las Políticas Sociales en el ámbito local. El estudio de casos, por su parte, ha posibilitado 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.

Considerando la complejidad del fenómeno a conocer, se han empleado diversas técnicas para la recogida de datos con el fin de incrementar la eficiencia de las mismas y solucionar el problema que representaba el análisis de la complejidad causal<sup>3</sup>, fundamentalmente, la entrevista estructurada a responsables/técnicos de todas las Corporaciones Locales de la Región, entrevistas en profundidad a los actores participantes y grupos de discusión con participantes estratégicos<sup>4</sup>.

Atendiendo a la máxima representatividad de los discursos existentes, se contempló la diversidad de los actores participantes en los mecanismos de participación objeto de estudio, concretamente los agentes: 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). Para su contraste y ampliación se emplearon la recopilación, síntesis y análisis documental (teórico, normativo y empírico) en una doble dirección: interna y externa a las unidades de observación<sup>5</sup>. Este enfoque metodológico ha permitido el contraste de los datos obtenidos en los cuestionarios, 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 la Política Social Local.

2.- En la primera fase de la investigación se emplearon técnicas cuantitativas con el fin de disponer de un conocimiento de la tipología de mecanismos de participación existente en el universo de Corporaciones Locales de la Región. Para ello se utilizaron encuestas, previamente validadas, que mediante entrevista personal a actores cualificados de todas las entidades públicas locales (políticas y profesionales) facilitaron la consecución del conocimiento descriptivo.

3.- Para ello, se ha desarrollado una estrategia de triangulación metodológica - "within-method triangulation" - con el objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de 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.

4.- En este caso, y para obtener el máximo rigor científico, se han considerado en su elección criterios de calidad tales como: capacidad, disposición a dar información relevante, accesibilidad, credibilidad, transferencia, consistencia, éticos, entre otros.

5.- En cuanto a 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 participación, especialmente vinculada con la Política Social Local, así como respecto de experiencias similares acontecidas tanto en el ámbito internacional como nacional.

### 3.- Desarrollo humano y sostenibilidad de los procesos participativos

Las nuevas realidades sociales demandan estrategias integradas de desarrollo del territorio, de desarrollo local. En este sentido, la integración social y el desarrollo local son dimensiones esenciales e inseparables en la gestión de estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal (Pastor, 2009). Por una parte, la exclusión social requiere de un abordaje diverso, global, integral-transversal, progresivo y duradero-sostenible y, a la vez, el desarrollo local debe integrar a personas, familias, grupos, colectivos y territorios en un proyecto que mejore sus capacidades, oportunidades y promueva un contexto de calidad de vida (PNUD, 2008).

El desarrollo local en clave estratégica (Vázquez, 2005; Tomás, 2007) requiere impulsar un desarrollo endógeno -desde abajo- y la gestión participada de proyectos integrales, mediante fórmulas innovadoras y creativas de partenariado local, capaces de hacer converger capacidades y valores del desarrollo sostenible en un contexto globalizado de competencia que trascienda lo económico, como único valor, y se filtre en todas las esferas de nuestras vidas (estructuras, relaciones, imaginario personal colectivo). Un desarrollo local basado en el mundo asociativo, en los agentes locales y que apuesta por la acción colectiva. Supone dar prioridad a una política social territorial, que favorezca la multiplicación de los espacios de negociación, como señala Hamzaoui (2006), territorializar es politizar el espacio local, en el sentido de hacer continuamente de él el envite de un debate democrático, es revitalizar la democracia, es “*democratizar la democracia*” (Giddens, 1998:19).

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social (Sen, 2000<sup>6</sup>; Nu<sup>7</sup>, 2004; PNUD, 2002, 2003<sup>8</sup>, 2008, Tomás, 2007; Alguacil, 2008, Pastor, 2009, entre otros), siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social. Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos, dispersos y divergentes centros de poder. El carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales, siendo conveniente reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención social, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales.

6.- Para Sen (2000) el verdadero fin del desarrollo ha de ser la expansión de las libertades que disfrutaban los individuos,

7.- La pobreza suele estar causada por la gestión inadecuada de los recursos, por la discriminación y por la falta de acceso a bienes materiales, atención sanitaria y educación (NU, 2004).

8.- La reducción de la pobreza depende tanto de que la gente pobre tenga poder político como de sus posibilidades de progreso económico. La democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano. (PNUD, 2002). Los objetivos del Desarrollo del presente Milenio pasan por impulsar de manera participada el desarrollo humano, “inspirado en los valores de la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida” (PNUD, 2003; 27-28).

Supone tender hacia la implementación y gestión de programas y proyectos estratégicos, integrales, transversales y participados; cuyos propietarios y protagonistas sean los ciudadanos. Estas premisas orientan a utilizar el referente de “red” para describir y analizar la compleja, dinámica y diversa amalgama cívica e institucional y avanzar hacia estrategias ecológicas de gestión de los asuntos colectivos en el ámbito municipal. Se hace cada vez más plausible, que *“poder tomar las decisiones políticas necesarias para garantizar un desarrollo sostenible, defendiendo el bien común a largo plazo, sólo es posible con y no contra los ciudadanos”* (Harms y Pereyra, 2006:23).

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI, significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; siendo necesario para ello desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. Las capacidades humanas constituyen, como señala Tomás (2007: 78-79) la primera categoría a destacar, siendo sus pilares los individuos, en cuanto portadores de conocimientos, habilidades, valores y actitudes y constituyen, en esencia, los transmisores y engranajes fundamentales del sistema económico y el entorno humano y social que lo hace funcionar. En este sentido, la capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. En el enfoque clásico de la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Goug (1994) y del desarrollo a escala humana de M. Max-Neef (1984), la participación es una necesidad humana que adquiere un valor estratégico al intervenir directa y transversalmente, optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, siendo, como nos señala Alguacil (2008), la más radical. De ésta forma, las Políticas Locales orientadas al desarrollo humano deben enfatizar las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos, las organizaciones, las empresas y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos y procesos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales (Max-Neef, 1984: 84), donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero. Transferir esta filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local requiere de un mayor control democrático, transparencia, innovación (Marcuello y Sanz, 2008, Morales Gutiérrez, 2011) y de una participación real y de impacto perceptible en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

## 4.- Gobernanza local, capital social e iniciativa social

El intenso ritmo de los cambios que acontecen en nuestras sociedades complejas en el naciente tercer milenio, está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, en la que aparecen nuevas configuraciones institucionales y políticas en la reorganización de la Sociedad del Bienestar (“*welfare society*”) o Sociedad solidaria (“*caring Society*”). Un proceso de reorganización de finalidades, instrumentos, actores y redes de relaciones que intervienen y/o influyen en la producción del bienestar de la ciudadanía.

El actual pluralismo del Bienestar<sup>9</sup> -*welfare pluralism*- conlleva la redefinición de los papeles de los distintos sectores que componen la sociedad: Estado, mercado, entidades de iniciativa social o tercer sector y redes primarias o solidarias (familia y redes informales). Supone un replanteamiento de las transacciones de los actores sociales (ciudadanos y redes asociativas, políticos y gobernantes, técnicos y grupos de interés económico), orientadas a generar liderazgos compartidos (pluralismo participativo), lo que no implica confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos de los políticos, técnicos y ciudadanos.

El capital social “*constituye una capacidad de creciente importancia en las economías complejas y evolucionadas y de valor crítico para el desarrollo sostenible*” (Tomás, 2007: 80). La expresión e esta capacidad es el tipo y grado de organización de la sociedad (densidad y cooperación asociativa), los mecanismos sociales e institucionales creadores de cohesión social y la experiencia y propensión a forjar relaciones y comportamientos colectivos favorables a la concertación de redes de compromisos, confianzas y esfuerzos, el aprendizaje colectivo y la creatividad social (Bourdieu, 1986; Lin, 2001; Putnam 2001, 2002, 2003; Anderson y Jack, 2002; Adler y Kwon, 2002; Marcuello, 2007; Tomás, 2007, entre otros) El capital social proporciona las capacidades requeridas para la creación de conocimientos (Nahapiet y Ghoshal, 1998) se trate de un activo estratégico<sup>10</sup>, complejo y único,

9.- Esta propuesta tiene predecesores como William H. Beveridge, aunque se puede hablar con propiedad de pluralismo de bienestar a partir de los años 80, y especialmente a partir de la publicación en 1978 del Informe Wolfender sobre el futuro de las organizaciones voluntarias que planteaba que existen diferentes actores que intervienen en el bienestar y que las organizaciones voluntarias eran un elemento más a tener en consideración para la atención de las necesidades. Como señala Jonson esta idea no suponía novedad alguna ya que los estados de bienestar han sido siempre pluralistas en el sentido de que los proveedores de bienestar han sido siempre múltiples. La novedad del pluralismo respecto del Estado de Bienestar, reside en la propuesta de una nueva articulación de las relaciones entre los distintos actores en la que la disminución considerable del papel del Estado se correspondería con una mayor a los sectores voluntario, informal y comercial (Johnsom, 1990: 16). En principio, como señala Espadas (2007), el pluralismo abogaba por un mayor protagonismo de la iniciativa social como solución para flexibilizar el burocratismo, la rigidez y el alejamiento de los ciudadanos en la provisión de los servicios sociales, además subrayando que el cambio de dirección que suponían estas estrategias no debería ser utilizado como excusa para reducir el gasto público. Pero como señala Norman Jonson (1990: 86), lo que el pluralismo planteaba en el fondo no era sólo una mayor participación de los ciudadanos a través de la iniciativa social, sino un cambio profundo en la relación de fuerzas y una reducción del protagonismo del Estado.

10.- En coincidencia con Tomás (2007: 82): “el capital social, así como la dinámica asociativa, participativa y cooperativa que lo sustenta e impulsa, esta llamado a cumplir un rol de estratégica importancia como vehículo de culturización y construcción del capitula institucional que impulse y oriente el proceso de desarrollo sostenible”.

conformando una fuente significativa de heterogenidad y de ventaja competitiva sostenible para las organizaciones.

La actual “*gobernanza*” local es de roles y relaciones y se manifiesta entre los actores en cambios en: la relación entre el gobierno y los ciudadanos que pueden influir en la naturaleza de la política local y en el rol de los gestores públicos y las propias organizaciones, surgiendo nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, partenariados, experiencias participativas, etc.) que conviven y conflictúan con sistemas tradicionales de gestión. En este nuevo contexto relacional surge el debate en torno a los instrumentos de Política Social y los sujetos que pueden y deben activarla; adquiriendo una importancia relevante el tercer sector<sup>11</sup> y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales.

El Tercer Sector-organizaciones no lucrativas<sup>12</sup>, como conjunto de organizaciones, es un espacio de referencia en la construcción social de la identidad cívica y en el ejercicio cotidiano de la participación ciudadana. Contribuye a extender el bienestar general a través de la práctica participativa de sujetos individuales que con su acción aportan densidad al tejido social y favorecen la integración de personas y grupos. Como señala Torre (2005), en la medida en que el Tercer Sector es percibido como un conjunto de actuaciones orientadas por el principio universal de extender el bienestar social en el marco de un crecimiento sostenible, se reafirma su condición de espacio de participación ciudadana, su consideración de medio instrumental para el desarrollo de la identidad cívica y se amplía su reconocimiento institucional. Se reconoce la importancia de sus posibilidades expresivas en el escenario pública y la capacidad de integración de la diversidad cultural y, al mismo tiempo, gestionan centros, servicios y actividades productivas de bienes considerados como activos relacionales que cubren necesidades sociales. Las investigaciones sobre el Tercer Sector coinciden en señalar la necesidad de preservar la independencia de las organizaciones y reforzar su vertiente social y participativa en el desarrollo de una vida comunitaria más plena, apoyada en el consenso y en la colaboración ciudadana y en el desarrollo de una democracia más participativa y cooperadora entre los diferentes acto-

11.- *Conjunto de organizaciones que adoptan diferentes términos: Tercer Sistema, Economía Social, Sector No Lucrativo, “La acepción amplia de Tercer Sector es una reconstrucción lógico – formal utilizada por los investigadores (...) resulta útil para la investigación social (...) Es un concepto que se encuentra en fase creciente de construcción social, pues si bien sus perfiles están desdibujados en el imaginario colectivo, en contrapartida, es fácilmente reconocible el núcleo central de sus funciones de acción social y su orientación al bienestar general” (Torre, 2005:42). El Tercer Sector, en el ámbito de la acción social, está formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados grupos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar (autodefinition del Sector en el “Plan Estratégico del Tercer Sector”). Este Sector ha experimentado en España un proceso de crecimiento, consolidación y articulación que le ha ido situando progresivamente en la sociedad, en la defensa y promoción del bienestar, y en la interlocución con las Administraciones Públicas y el conjunto de actores sociales, en un nivel muy similar al que tiene en otros países de nuestro entorno. Ha ido alcanzando el status de un bien social que aporta un valor fundamental no sólo a las personas con las que trabaja, sino al conjunto de la sociedad y es una parte esencial del desarrollo democrático. En tanto manifestación cualificada de la sociedad civil, es imprescindible para el desarrollo de una democracia más madura y participativa, en la que se promueva un modelo de sociedad más justo, los derechos y valores sociales salgan reforzados, se canalice la solidaridad y el compromiso cívico en beneficio del conjunto de las personas.*

12.- *En las últimas dos décadas el Tercer Sector ha experimentado una eclosión en las sociedades occidentales, formando un conjunto plural y heterogéneo de entidades que gozan de autonomía en su gestión, se orientan al interés general y, una parte importante de ellas, se apoyan en la acción voluntaria.*

res implicados en el bienestar. En la actualidad, el acceso al ámbito de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos precisa de la mediación de organizaciones sociales que asuman estrategias encaminadas a favorecer la activación y la transformación del denominado capital social en capital político (la capacidad de influencia sobre el gobierno).

La evaluación de las Políticas Sociales se mide en razón de la eficacia y eficiencia (calidad y costes) de las respuestas (programas, servicios y prestaciones) a los problemas sociales existentes y futuros, Pero la sostenibilidad de éstas respuestas requiere impulsar procesos e instrumentos de interacción adecuados que potencien la comunicación, participación y capacidad de relación entre actores sociales orientado a alcanzar compromisos y acuerdos a largo plazo en torno a medidas a implementar y sistemas de control de evaluación de impacto de las mismas en la ciudadanía. Este análisis permanente de costes/beneficios permitirá adoptar decisiones adecuadas en torno a la implantación y cambios en la cartera de servicios y prestaciones orientadas a la satisfacción de necesidades sociales.

El nivel local es un ámbito experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación, así como formas innovadoras de articular liderazgo político y participación social (inteligencia cooperativa). -“*governance*” local”. 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<sup>13</sup>. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Este modelo de “hacer política” y gestionar los asuntos públicos, junto con la proximidad local, favorece construir 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. Pero, los gobiernos locales, por una parte, ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio y, por otra, la ciudadanía exige calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos pero también, participar en la misma definición y articulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo local. De esta forma el fomento de la participación ciudadana en la identificación de los problemas y la búsqueda, diseño y contribución a las soluciones, permite *“contribuir a la profundización de la democracia...(caminar) hacia una sociedad ecológicamente sostenible...El desarrollo de la democracia participativa y el fomento de la sociedad civil, como vehículo de organización, participación efectiva a nivel municipal... es un cometido fundamental en los gobiernos locales...comprometidos con el desarrollo sostenible”* (Tomás, 2007: 93 y 95).

13.- Brugué, Font y Gomá (2003:14) plantean, en este sentido, la superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional, revalorizando así el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (Löfller, 2004; Colino y Del Pino, 2008; Ganuza y Frances, 2008, Navarro, Cuesta y Font, 2009, Pastor 2009, entre otros) desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la 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 inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

## **5.- La participación cívica en el Sistema Autónomico de Servicios Sociales en España**

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. Concretamente, las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad y/o principio rector del sistema (Ley de Cantabria 2/2007<sup>14</sup>, Ley 12/2008 del País Vasco<sup>15</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha<sup>16</sup>, Ley 16/2010 de Castilla y León<sup>17</sup>) objetivo (Ley Foral 15/2006<sup>18</sup>; Ley 12/2007 de Cataluña<sup>19</sup>; Ley 13/2008 de Galicia<sup>20</sup>; Ley 5/2009 de Aragón<sup>21</sup>; Ley 4/2009 de las Illes Balears<sup>22</sup>; Ley 7/2009, de la Rioja<sup>23</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha), prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003<sup>24</sup>) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Así mismo, 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, ini-

14.- Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales – B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril.  
15.- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco – B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre.  
16.- Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha – B.O.E. núm.: 38 de 14 de febrero de 2011.  
17.- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León – B.O.E. núm.: 7 de 8 de enero de 2011. BOCYL. núm.: 244 de 21 de diciembre de 2010 y corrección de errores en BOCYL, núm.: 23 de 3 de febrero de 2011.  
18.- Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales – B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero.  
19.- Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña – B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre.  
20.- Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia – D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre.  
21.- Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón – B.O.A. núm.: 132 de 10 de julio.  
22.- Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears – B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio.  
23.- Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja – B.O.R. de 28 de diciembre.  
24.- Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales – B.O.P.A. de 8 de marzo.

ciativa y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las carteras de servicios de 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. La participación ya estaba presente en las primeras leyes de servicios sociales de los años 80 y 90 (y en su desarrollo normativo posterior), 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 de los mismos<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>.

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 las personas usuarias que incorporan las recientes leyes con una clara influencia por la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>27</sup> (LAPAD). Entre los *derechos* destacar la importancia concedida al usuario respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención social<sup>28</sup>.

25.- Mencionar que las nuevas leyes incorporan como novedad, además, los derechos y deberes de los profesionales, los criterios y evaluación de la calidad del sistema (Planes de calidad), la coordinación sociosanitaria, la investigación y la formación y aspectos éticos.

26.- Así, por ejemplo, una de las últimas leyes aprobadas, concretamente la 14/2010 de Castilla-La Mancha, articula en el Título X la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales, garantizada a través del Consejo Asesor de Servicios Sociales y de otros posibles órganos y procesos de participación deliberativa.

27.- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia publicada en el B.O.E. núm: 299 de 15 de diciembre de 2006.

28.- 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.

Por último cabe destacar la creciente preocupación de las administraciones públicas por la sostenibilidad del sistema evidenciado en su inclusión en las últimas leyes y concebida como financiación suficiente del sistema para asegurar su estabilidad y continuidad en el tiempo y provocando, entre otros, la expansión del mercado y del tercer sector por la vía de la prestación de servicios y la internalización del coste de la protección a la dependencia por la vía del copago y la atención familiar informa, característico del modelo social europeo de atención a la dependencia (Rodríguez Cabrero, 2011) y que ha tenido consecuencias en la configuración del sistema de servicios sociales (Casado, 2010, Vila, 2011).

## **6.- Caracterización y tipología de mecanismos de participación en el contexto regional**

Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en las Política de Servicios Sociales municipales son los siguientes: a) *estructuras de participación de base asociativa o Consejos*<sup>29</sup>; b) *organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos*<sup>30</sup> y c) *mecanismos no formales de participación de base asociativa*<sup>31</sup>.

En el estudio empírico realizado en el contexto de la Región de Murcia y atendiendo a la anterior tipología, constatamos que de los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región, 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 hasta 2007-, como Entidades Locales de carácter

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

30.- 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.

31.- 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 el suficiente 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.

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. 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.

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

A continuación se presentan los principales resultados de las dimensiones de análisis que permiten conocer desde los actores participantes en los mecanismos de participación las contribuciones, potencialidades y limitaciones más significativas de los Consejos Territoriales de Bienestar Social relacionadas con su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

### 7.1. Institucionalización, control y desarrollo normativo proactivo y favorecedor

El desarrollo normativo de ámbito europeo<sup>32</sup>, nacional<sup>33</sup>, autonómico -descrito anteriormente- local, tanto general, tanto general -participación social- como específico del Sistema de Servicios

32.- 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.

33.- 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.

Sociales, es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales. Un marco favorecedor de la creación de Consejos 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.

## 7.2. Un modelo de participación institucional por y para la administración

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre agenda, actores participantes 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. 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. 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.

## 7.3. Participación asociativa e interferencias/interdependencias

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 y “exiguo” “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 genera 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 y que nos diferencian de modelos de bienestar más consolidados como el nórdico o el Bismarkiano, donde estas entidades comparten responsabilidades con la Administración.

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. Se observa que ciertas organizaciones sociales acaparan la representación social en múltiples foros participativos y se constatan 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 políticas<sup>34</sup>, determina esta asimetría representativa de colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

#### 7.4. Divergentes expectativas entre actores

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

34.- *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", como señala Bourdieu (2005: 75).*

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.

### 7.5. 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 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. 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.

### 7.6. Desconocimiento ciudadano de mecanismos y órganos institucionalizados

Se constata 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.

### 7.7. Predominio de la información y consulta no vinculante

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, 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” -tal y como manifiestan- en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de absentismo (no asistencia a sesiones). 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 decisiones. Los ciudadanos están dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si la participación de los ciudadanos, por el contrario, no ofrece resultados visibles, estos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan a ninguna parte y que solamente se ciñen al proceso de toma de decisiones ciertamente no incrementan la confianza ciudadana en sus gobiernos locales si, como nos señala Löffler (2004), en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos.

## **8.- Conclusiones y aportaciones desde los participantes para ejercer una ciudadanía activa**

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa (Löffler, 2004; Brugue, Font y Gomá, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006; Colino y Del Pino, 2008; Navarro, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Pastor, 2011b), 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 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. Se produce una división que *“separa el conjunto de las cosas importantes, por un*

*lado, de las cosas accesorias, por otro*" (Gutiérrez, 2005: 180). 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 aspectos instrumentales, formales y secundarios, orientados a legitimar políticas institucionales y, en ocasiones, de los profesionales de los centros de servicios sociales.

Los Consejos e Institutos 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.

Atendiendo al análisis desde los participantes de la investigación, podemos sistematizar las propuestas orientadas a mejorar: a) el sistema de servicios sociales en el ámbito municipal y b) los mecanismos y prácticas participativas.

### 8.1. Aportaciones para impulsar mejoras en el sistema de servicios sociales en el ámbito municipal:

**1º 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 y elaborar planes estratégicos en cada una de las Corporaciones Locales.

**2º 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.

**3º 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 Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana, elaborar y aprobar Cartas de los Derechos de los Ciudadanos e incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación y crear Registros Municipales accesibles.

**4º) 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 ampliando la cobertura de participantes y vinculando acuerdos y propuestas de manera ascendente y descendente.

**5º) 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.

**6º) 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 se sugiere la articulación de Mesas de Trabajo o Consejos Sectoriales con competencias delegadas 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. Incorporar en los Consejos e Institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se encuentran infra representados.

**7º) 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. Se trata de innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar “caer” en la “inercia” de la no participación. Para ello se considera oportuno, compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa; 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, 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 centros municipales; optimizar recursos, impulsar medidas de cooperación social entre organizaciones y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de participación ciudadana existentes, generar espacios de encuentro entre Administraciones, etc.

## 8.2. Aportaciones para profundizar en prácticas participativas orientadas a generar un diálogo significativo en el ámbito local

Las dimensiones a considerar (Pastor, 2011c) para intensificar la participación ciudadana en los procesos, prácticas, actores y resultados pueden sintetizarse del siguiente modo:

**1º) Preparación adecuada.** Los contextos institucionales moldean significativamente los roles que adoptan los actores, los procesos y, por tanto, los resultados y la satisfacción de los actores. De ahí la necesidad de una coherencia en la organización municipal en escuchar y vincular los asuntos y acuerdos a la acción de gobierno. Por tanto, se precisa de: estructura administrativa, desarrollo normativo, recursos de apoyo a organización y desarrollo y voluntad política. Una responsabilidad definida, un liderazgo sólido que vincule la acción de gobierno local en su conjunto.

**2º) Planificación inclusiva y criterios de proceso.** Supone acordar “reglas de juego”, claridad en contexto, finalidad, propósitos, diseño en procesos y tareas. Deben cuidarse los ritmos, lugares de realización y criterios y selección de actores a participar. Los mecanismos de participación existentes en un gobierno deben estar conexionados entre sí con el fin de dar una visión integradora de ciudadanía. El proceso participativo debe satisfacer lo emocional (que los participantes y ciudadanía se sientan reconocidos, respetados y escuchados), el interés legítimo de los participantes que obtienen resultados y sentir/percibir/objetivar que el procedimiento es legítimo, justo, valioso. Estas cuestiones requieren evitar la improvisación, la fatiga del diálogo y “simulacros”.

**3º) Inclusión y diversidad de actores/territorios.** Supone la incorporación equitativa de actores, no solo desde la representatividad estadística, sino especialmente de la integración de todas las posiciones/voces. Ello requiere la igualdad en consideración/reconocimiento en los debates desde una comunicación horizontalizada. Los criterios y procesos de selección de actores deben ser transparentes, evitando privilegiar a “grandes corporaciones”, ignorar a opositores, o bien, privilegiar en exceso a “expertos”. La máxima inclusión/representatividad implica que la ciudadanía en general tiene que tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. No resultan eficaces los mecanismos y procedimientos que excluyen de los procesos de toma de decisión a las personas o grupos por falta del “capital” (social, cultural, económico, tecnológico).

**4º) Equipo dinamizador y dinámica facilitadora.** Los facilitadores deben ser imparciales y cualificados, su tarea principal es cultivar sensación compartida de apropiación, “empoderando” a la ciudadanía mediante un diálogo significativo. Esto requiere promover la indagación, la transparencia comunicativa y la autorreflexión. Ingredientes que potenciaran la comunicación, generando un ambiente de confianza orientado a identificar coincidencias y diferencias argumentadas. En este sentido cabe incidir en que participar no es solo asistir a reuniones, sino apropiarse de los procesos de toma de decisiones desde los diferentes mecanismos y medios que disponemos para escuchar y dar salida a

la voz de los ciudadanos individualmente considerados, como grupos no organizados y como entidades sociales.

**5º) Dinámica motivadora.** Los mecanismos deben motivar y estimular para participar. Los participantes deben tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos van en serio y que sus propuestas no se quedan en “papel mojado”, sino que van a ser tomadas en consideración a la hora de tomar las respectivas decisiones. Las experiencias muestran el riesgo de utilizar los mecanismos para justificar decisiones adoptadas previamente, instrumentalizándose la opinión pública.

**6º) Colaboración y propósito compartido.** Supone trabajar en la planificación, recogida y presentación de información, etc., evitando promover opciones principales y secundarias.

**7º) Apertura y aprendizaje.** Ayudar a escucharse, explorar nuevas ideas sin restricciones, generar nuevas opciones; mediante un espacio de aprendizaje, distensión, autorreflexión. Para ello es importante cuidar ritmos, generar momentos de inflexión que permita a los participantes mostrarse vulnerables y hacerse vulnerables y permeables al resto de actores

**8º) Funcionamiento deliberativo.** El proceso metodológico de las sesiones debe promover la deliberación. Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen, sino que se debe disponer de información extensa y diversa sobre los pros y contras, los diferentes intereses y opciones de la cuestión a tratar. Se trata de plantear todos los aspectos de un tema, hacerlo transparente, presentar los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y las repercusiones sobre la resolución de otros temas (ranking de prioridades) como sobre las personas afectadas. Es preciso transferir esas capacidades a la ciudadanía para que esta disponga del capital y poder para adoptar decisiones autónomas. Pero el “input” de información no se debe confundir con su utilización para conseguir el apoyo de la ciudadanía a una decisión adoptada por la Administración.

**9º) Transparencia y confianza.** La información debe ser accesible / multidireccional / policéntrica y desde diferentes medios. Se trata de generar procesos claros y flexibles tanto en la información como en la recogida de opciones, análisis de las mismas y generación de alternativas analizadas desde la viabilidad y la perspectiva de futuro.

**10º) Apoyo del bien general.** Los participantes deben apoyar el bien común, es decir la adopción de decisiones importantes para el futuro de la comunidad y no solamente de determinados grupos. Ello requiere de un diagnóstico comunitario basado en criterios de priorización adoptados de manera participativa.

**11º) Impacto y acción.** Asegurarse de que cada esfuerzo participativo tiene potencial real, lo que implica mecanismos de participación interconectados, adecuados, efectivos y capacitantes. Los participantes deben evidenciar que su participación es significativa / influye / impacta, una sensación de apropiación real sobre procesos, tareas y decisiones.

**12º Compromiso sostenidos-cultura participativa.** Los procesos participativos deben vincularse entre sí con el fin de ir generando una cultura participativa en el contexto local que involucre a todos los ámbitos de la vida cotidiana y agentes socializantes, en orden a generar una ciudad participativa.

El análisis constata que los procesos participativos deben:

- Ocuparse de la complejidad: social (perspectivas e intereses diversos), dinámica (causas y efectos sin tiempo y espacio) y generativa (futuro incierto/indeterminado).
- Coordinar significados/entendimientos diversos: confianza y aceptación mutua, lo que implica transparencia de procesos y resultados.
- Producir innovación: respuestas novedosas, diferentes y tangibles a la ciudadanía.
- Posibilitar la deliberación: dialogar, sistematizar opiniones, encuadrar opciones alternativas y adoptar decisiones firmes acordadas.
- Diálogo sostenido: producir procesos/resultados sostenibles a largo plazo.
- Generar capacidades: empoderar, capacitar, crear grupos de trabajo, generar y apoyar líderes y su rotación, etc.

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.

## 9.- Referencias bibliográficas

- ADLER, P.S. & KWON, S. (2002): "Social capital: Prospects for a new concept", *Academy of Management Review*, nº 27, pp. 17-40.
- ALGUACIL, J. (2008): "Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación", *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, nº 20.
- ANDERSON, A. & JACK, S. (2002): "The articulation of social capital in entrepreneurial networks: Agglue or a lubricant?", *Entrepreneurship and Regional Development*, nº 14, pp. 193-210.
- ARRIBA, A., CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*, CIS, Madrid.

- BOURDIEU, P. (1986): "The forms of capital". En J.G. Richardson (Ed.): *Handbook for Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258.
- BOURDIEU, P. (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.
- BRUGUE, J., FONT, J. y GOMA, R. (2003): "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", En M. J. Funes y A. Adell: *Movimientos sociales: cambio social y participación*, UNED, Madrid.
- BRUGUÉ, Q. y VALLÉS, J. M. (2005): *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*, F.E.M.P., Madrid.
- CASADO, D. (Coord.) (2010): *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI*, Cáritas y FOESSA, Madrid.
- COLEMAN, J. (1988): "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, nº 94, pp. 95-120.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2008): "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa", *Revista catalana de dret públic*, nº 37, pp. 247-283.
- DEL PINO, E. y COLINO, C. (2003). *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, I.N.A.P., Madrid.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid.
- DONATI, P. (2004): "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 108. pp. 9-47.
- ESPADAS, M<sup>a</sup>. A. (2007): "Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del Bienestar. Revisión conceptual para un análisis crítico de la Política Social", *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, nº 20, pp. 167-188.
- FEMP (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*, Madrid.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*, Ariel, Barcelona.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2003): "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa", Ponencia en *Jornadas sobre democracia participativa*, U.P.V.
- FONT, J., SAN MARTÍN, J. y SCHNEIDER, C. (2006): "Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades". En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Ed.): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, Madrid, pp. 241- 259.
- 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*, LXVI, 49, pp. 89-113.
- GIDDENS, A. (1998): *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid.

- GUTIÉRREZ, M. (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, 177.
- HAMZAOU, M. (2006): "La gestión territorial de los problemas sociales". En C. Larivière y J.-M. Gorvil (coord.): *La gestión de lo social. Revista Internacional de Políticas Sociales en Europa*, nº 20, pp. 53-63.
- HARMS, H. y PEREYRA, S. (2006): "La necesidad de repensar la democracia". *SISTEMA-FUNDA-CION SISTEMA. Revista de Ciencias Sociales Sistema*, nº 193, pp. 3-24.
- HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, 3ª Ed. Madrid.
- I.N.A.P. (2008): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- JORBA, L. y ANDUIZA, E. (2009): "Por qué y cómo evaluar la participación". En: M. Parés (coord.): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 139-166.
- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de Bienestar en transición. La Teoría y la práctica del Pluralismo del Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- LIN, N. (2001): *Social capital: A theory of social structure and action*, New York: Cambridge University Press.
- LÖFFLER, E. (2004): "Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa", *Primer Congreso Internacional de Democracia Participativa*, Madrid, 1 al 3 de diciembre.
- MAX-NEEF, M. (1984): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria, Barcelona.
- MARCUELLO, C. (Coord.) (2007): *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONG para el Desarrollo*, Fundación BBVA, Bilbao.
- MARCUELLO, C. y SANZ, M<sup>a</sup>. I. (2008): "Los principios cooperadores facilitadores de la innovación: un modelo teórico", *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº 94, pp. 59-79.
- MARTÍNEZ, M., LERMA, I., GARCÍA, E. (2008): "Políticas de medio ambiente y participación ciudadana", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 61, agosto, pp. 179-201.
- MONTERO, J. R., FONT, J. y TORCAL, M. (Ed.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, C.I.S., Madrid.
- MORALES, L. (2005): "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, pp. 51-87.

- MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (2011): "Innovación social y economía social". *Comunicación III Congreso Internacional de Investigación en Economía Social de CIRIEC*: "La Economía Social, pilar de un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible". Valladolid, 6 a 8 de abril de 2011.
- NAVARRO, C. J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Valencia: Tirant lo blanch.
- NAVARRO, C. J. (2008): *Participación Local*, Estudio C.I.S., nº 2.661, Madrid.
- NAVARRO, C. J.; CUESTA, M.; FONT, J. (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*, CIS, Madrid.
- NAVARRO, C. J. 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. pp. 223-240.
- NAHAPIET, J. & GHOSHAL, S. (1998): "Social capital, intellectual capital, and the organizational Advantage", *Academy of Management Review*, nº 23, pp. 242-266.
- NU (2004): *Human rights and poverty reduction. A conceptual framework*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Nueva York.
- PASTOR, E. (2009): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*, Universidad de Murcia-Editum, Murcia.
- PASTOR, E. (2011a): *Participación, ciudadanía y políticas de proximidad*, LAP LAMBERT, Alemania.
- PASTOR, E. (2011b) "Capital social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo", *Comunicación Congreso Internacional "Social Action in Europa: Sustainable Social Development and Economic"*, Brussels, 10-13 de abril 2011.
- PASTOR, E. (2011c) "El papel de la economía social como motor del cambio social y la democratización sostenible de las políticas públicas sociales en el ámbito local", *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº 104, pp. 143-169.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*, FEMP, Madrid.
- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2003): *Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2008): *El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones*, Mundi-Prensa, Madrid.
- PUTNAM, R. D. (2001): "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", *Revista Zona Abierta*, nº 94/95. pp. 89-104.
- PUTNAM, R. D. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

- PUTNAM, R. D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia Gutemberg-Circulo e Lectores, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, C. G. (2011): "Políticas de atención a la dependencia en los regimenes de bienestar de la Unión Europea", *Ponencia presentada en el Encuentro de Intervención y Políticas Sociales de Caja Madrid y X Jornadas de SIPOSO: "Protección a la dependencia y leyes de servicios sociales del siglo XXI"*, Madrid 3 de junio de 2011.
- RODRÍGUEZ, C. y CODORNIZ, M. (2000): *Las entidades voluntarias en España, institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ, G., ARRIBA, A., MARBAN, V. y SALIDO, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*, CSIC, Madrid.
- RODRÍGUEZ HERRERO, G. y AJANGIZ, R. (2007): "Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 17, pp. 181-197.
- ROQUE, V. y ZIMERMANN, V.J. (2009): "Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consorcios intermunicipais", *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 5, nº 3, pp. 3-28.
- RUIZ, J.I. (Dir). (2006): *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao.
- SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K., LIST, R., TOEPLER, S., SOKOLOWSKI, S. y Col. (2001): *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo*, Fundación BBVA, Bilbao.
- SAZ, S. (2008): "Medio ambiente y desarrollo", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 61, agosto, pp. 31-49.
- SARASA, S. y OBRADOR, G. (1999): "El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales". En J. Subirats (ed.): *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro, pp. 117-147.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, editorial Planeta, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- TOMÁS, J. A. (1997): "La economía social en un mundo en transformación", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 25, abril, pp. 83-116.
- TOMÁS, J. A. (2007): "Desarrollo sostenible". En E. Bono Martínez y J. Tomás Carpi: *Estrategias y elementos para un desarrollo sostenible*, Valencia, Nau Llibres Vol. I.
- TORRE, I DE LA (2005): *Tercer sector y participación ciudadana en España*, Colección: Opiniones y Actitudes, 51, CIS, Madrid.

- VÁZQUEZ , A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch editor.
- VILÁ, T. (2011): "Las leyes de servicios sociales del siglo XXI. Análisis jurídico-administrativo". *Ponencia presentada en el Encuentro de Intervención y Políticas Sociales de Caja Madrid y X Jornadas de SIPOSO: 'Protección a la dependencia y leyes de servicios sociales del siglo XXI'.*, Madrid 3 de junio de 2011.
- WARREN, M. E. (2001): *Democracy and association*, Princeton, Princeton University Press.