

# CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS DE FRACTURA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

## CITIZENSHIP AND PARTICIPATION IN THE CONTEXT OF SOCIAL EXCLUSION AND FRACTURE

### CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO EM CONTEXTOS DE EXCLUSÃO FRATURA E SOCIAL

Enrique Pastor Seller

UNIVERSIDAD DE MURCIA, ESPAÑA

**RESUMEN:** El artículo presenta un análisis de los escenarios de oportunidades de participación ciudadana, en general, y de las organizaciones sociales, en particular en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de servicios de bienestar en el ámbito local y su potencial influencia en la agenda y gestión de dichas políticas públicas en los actuales contextos de exclusión y fractura social. Los resultados de la investigación permiten sistematizar la oferta de mecanismos, órganos y procesos de participación e identificar las dimensiones de análisis que contribuirían a dotar de mayor eficacia a las políticas públicas sociales mediante una intensificación de la participación ciudadana y de la incidencia real de las organizaciones sociales.

**PALABRAS CLAVE:** Participación, ciudadanía, organizaciones sociales, exclusión social, desarrollo local.

**ABSTRACT:** This article presents an analysis of the opportunities for citizen participation in general, and social organizations in particular, in the design, im-

plementation, follow-up and evaluation of the public policies of welfare services at the local level and its potential influence in the agenda and management of these policies in the current contexts of social exclusion and division. The results of this research will allow methodizing supply mechanisms, participatory processes, and identify the dimension of findings that would contribute to provision of greater efficiency in public social policy, by means of, intensified citizens' participation and the real impact of social organizations.

**KEY WORDS:** Participation, citizenship, citizen, social organizations, social exclusion local development.

**RESUMO:** O trabalho apresenta uma análise de cenários de oportunidades para a participação dos cidadãos em organizações sociais gerais e, em particular, na concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de assistência social em nível local e seu potencial influenciar a agenda e gestão destas políticas nos contextos atuais

de exclusão e divisão social. Os resultados da pesquisa que os mecanismos de fornecimento sistemático, organismos e processos participativos e identificar as dimensões de análise que ajudam a melhorar a eficiência na política social pública, através

da participação dos cidadãos e aumentou a incidência real de organizações sociais.

**PALAVRAS CHAVE:** Cidadania, participação, organizações sociais, o desenvolvimento local.

---

## 1. Presentación

La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos y comunidades requiere 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. En la actualidad, la participación, como señalan diferentes autores (Bloundiaux, 2008; Cunill, 1991, 1997; Held, 2001; Maiz, 2000; Montero, Font y Torcal, 2006; Pares, 2009; Pastor, 2009; Warren, 2001; entre otros), aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público. La participación, por tanto, genera capital social, potencia sentimientos comunitarios, permite que la “política se socialice” y refuerza las decisiones a adoptar e, 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.

Es evidente, la relevancia de la participación ciudadana en la conquista y ampliación de los derechos sociales y en la propia consolidación de las democracias representativas, en tanto que el afianzamiento de esta forma de gobierno ya no depende sólo de que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, sino de que también éstos se involucren (participen) activamente en los diferentes ámbitos y etapas del quehacer público (Giddnes, 2000; Bobbio, 2003; Vallespin, 2000), encontrándonos ante, según algunos autores consideran, un “giro deliberativo” (Chambers, 2003; Jorba, 2009).

## 2. Ruta y procesos metodológicos que orientan la investigación

El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, realizado de manera continua entre 2004-2012 ha permitido disponer de una tipología de los mecanismos, organismos y procesos de participación ciudadana en el sistema autonómico de servicios sociales de España, un análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto, en términos de contribuciones y potencialidades de los Consejos 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.

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

Una vez analizada y comparada dicha tipología se ha realizado un acercamiento a los actores participantes en los Consejos e Institutos de participación en las políticas de bienestar social general - territorial de una

región de España. Este análisis pretende evaluar las políticas de participación en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local. Esta evaluación permite, a su vez, identificar las dimensiones y procesos que mejorarían las políticas públicas de bienestar social municipal mediante la participación de las organizaciones de economía social y de las personas individualmente consideradas.

### 3. Procesos de exclusión social territorial

La Unión Europea vincula el fenómeno de la exclusión a: la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda; la existencia de una imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias; el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen.

Como señala R. Castel (1990), existen tres espacios sociales en los que se distribuyen los riesgos de exclusión social de forma desigual:

1. *Zona de integración, seguridad o estabilidad.* Corresponde a la situación típico-ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y sólida relación familiar y vecinal. Aunque en este grupo existen grandes desigualdades sociales, éstas no suponen una amenaza para la estabilidad social.

2. *Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad.* La situación se caracteriza por la fragilidad, la inseguridad de las relaciones laborales precarias y la inadecuación de los soportes familiares y sociales.

3. *Zona de exclusión o marginación.* Se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y son incapaces de salir por sí solos de esta situación.

Según esta concepción, como bien apunta Arriba (2002), los individuos basculan de unas zonas a otras en un proceso en el que las redes sociales y el entorno social son fundamentales. Las rupturas son compensadas por redes protectoras como la familia, la solidaridad comunitaria o pública. Cuando todos estos mecanismos fallan, las personas y familias se precipitan hacia situaciones de fuerte irreversibilidad.

Es esencial referirnos a los indicadores que actualmente se utilizan para medir la exclusión social, concretamente el indicador propuesto por la Unión Europea, AROPE, en sus siglas en inglés *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*. Este indicador agrupa tres factores:

**Renta:** población bajo el umbral de la pobreza –con umbral nacional–: se consideran en riesgo de pobreza a las personas que viven en hogares con una renta inferior al 60% de la renta mediana equivalente.

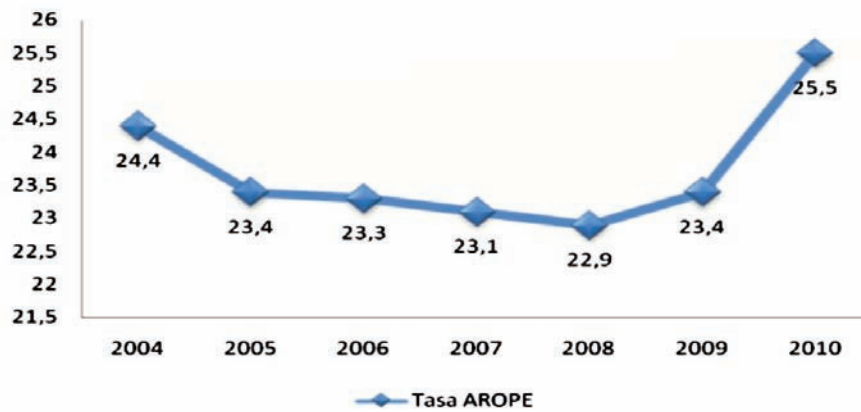
**Privación Material Severa (PMS):** la pobreza no sólo se relaciona con los ingresos que una familia tenga, sino también con las posibilidades de consumo. La PMS agrupa a personas que viven en hogares que declaran no poder permitirse 4 de los 9 ítems seleccionados a nivel europeo: pagar el alquiler o una letra; mantener la casa con temperatura adecuada; afrontar gastos imprevistos; una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos 3 veces por semana; pagar unas vacaciones al menos una semana al año; un coche; una lavadora; un televisor en color; un teléfono (fijo o móvil).

Teniendo en cuenta todo esto, se consideran personas en situación o riesgo de exclusión social aquellas personas que viven con bajos ingresos (60% de la mediana del ingreso equivalente), y/o las personas que

sufren de privación material severa (4 de los 9 ítem definidos) y/o las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja o nula (por debajo del 0,2). Este grupo de personas se denomina AROPE.

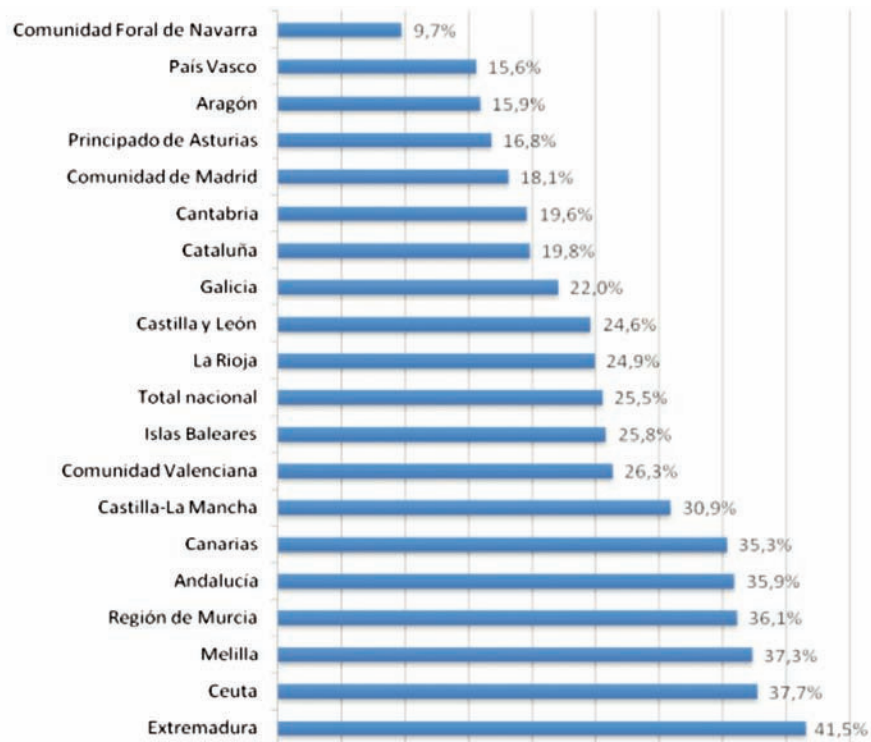
Es conveniente señalar que la pobreza y la exclusión han evolucionado de manera exponencial y, además, se distribuyen de manera muy desigual en el territorio español como podemos observar en la siguiente tabla.

**Gráfico 1.** Evolución de la Tasa AROPE en España 2004 - 2010



Fuente: Eurostat

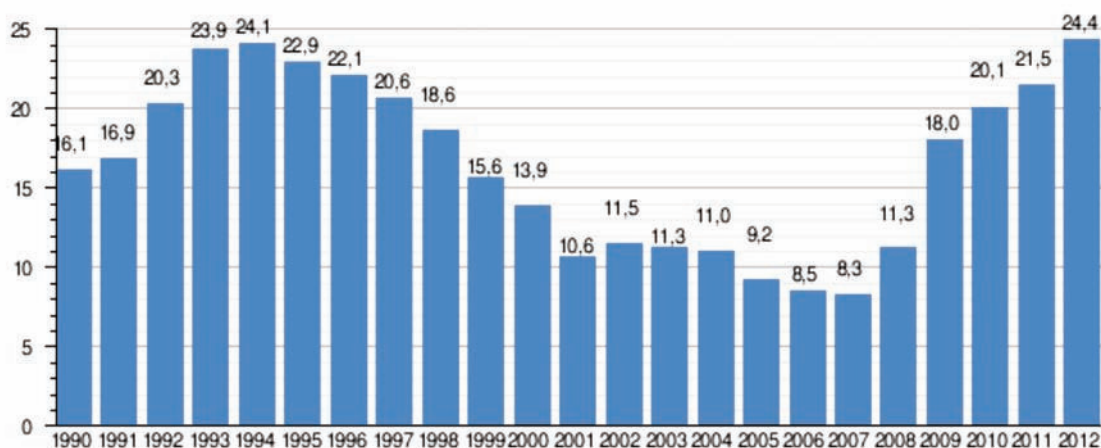
**Tabla 1.** Evolución de la Tasa AROPE en España por Comunidades y Ciudades Autónomas



Fuente: Explotación de CEET en base a la Encuesta de Condiciones de Vida 2010.

Podemos observar que en el año 2010 el índice de pobreza y exclusión en España fue del 25,5%, es decir, 11.666.827 personas estaban en España en riesgo de pobreza. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre de 2012, la cifra de parados en España se sitúa en 5.693.100 y la tasa de paro es del 24,63%. En un año, la cifra total de desempleados se ha incrementado en 859.400. El desempleo ha aumentado en la Industria (23.500 parados más) y en la Agricultura (11.400 parados más). El paro también ha crecido entre las personas que perdieron su empleo hace más de un año (107.400 más) y entre quienes buscan su primer empleo (36.100 más). Según la EPA, por nacionalidad, el paro sube en 113.300 entre los españoles y baja en 59.700 entre los extranjeros. La tasa de paro de la población extranjera es del 35,76%, 13 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española.

**Tabla 2.** Tasa de desempleo en porcentaje



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2012).

En países como España, la llegada de un flujo migratorio intenso y constante, de personas que viven en condiciones de “irregularidad” (en términos administrativos) y vulnerabilidad social, está marcando profundamente la dinámica interna dentro del espacio social de la exclusión. El colectivo inmigrante constituye un sector muy vulnerable, proclive a la exclusión social; pero el aumento del desempleo, la precarización de las condiciones de trabajo y la reducción de las políticas sociales para compensar las deficiencias integradoras del sistema, hacen más difícil en la actualidad la incorporación, en el plano laboral, económico y social, de la población migrante (Ybelice, 2004).

La visión del concepto de exclusión social permite dar cuenta de tres aspectos clave: origen estructural, carácter multidimensional y naturaleza procesual. En consecuencia, la exclusión se entiende como un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro (VV.AA., 2007).

Es importante destacar la influencia del territorio en los procesos de exclusión-inclusión social, como apuntan Jurado y Pérez (2010), existen circunstancias del territorio donde un individuo vive que provocan o influyen sobre la situación de exclusión de este, como por ejemplo las dificultades de acceso al mercado laboral por la inexistencia de tejido productivo en la zona. Por otra parte, ciertos barrios de trastienda, en la ciudad escaparate (ciudad mercantilizada) son barrios desplazados hacia la periferia social y territorial, quedando así a su suerte como refugios endogámicos de supervivencia para aquellos sectores internamente heterogéneos y fragmentados. Los factores de exclusión y segregación de los barrios desfavorecidos, según Alguacil (2006):

**Tabla 3.** Los tres ejes de la exclusión

| Ejes                | Dimensiones                     | Aspectos   |
|---------------------|---------------------------------|--|
| Económico           | Participación en la producción  | Exclusión de la relación salarial normalizada  |
|                     | Participación en el consumo     | Pobreza Económica<br>Privación   |
| Político            | Ciudadanía Política             | Acceso efectivo a los derechos políticos.<br>Abstencionismo y pasividad política.  |
|                     | Ciudadanía Social               | Acceso limitado a sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación   |
| Social (relacional) | Ausencia de lazos sociales      | Aislamiento social, falta de apoyos sociales.  |
|                     | Relaciones sociales “perversas” | Integración en redes sociales “desviadas”.<br>Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica). |

Fuente: Adaptado de Fresno (2007), VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2008) y Laparra (2010).

- **Factores de carácter físico-urbano.** Generalmente se trata de barrios ubicados en la periferia o en cascos antiguos. En el caso de la periferia se vincula a la sensación de lejanía y de estar fuera, a la vez que depende de la capacidad de movilidad para el acceso a todos aquellos recursos no contenidos en el barrio.
- **Factores asociados a las actividades económicas.** Barrios concebidos como barrios residenciales, donde apenas se dejó espacio para la ubicación de actividades económicas y la existencia de estas se hace de difícil compatibilidad con el carácter exclusivo residencial.
- **Factores de carácter social.** Desequilibrios demográficos, movimientos migratorios, cohabitación de grupos tendentes a la endogamia, etc.

Sin embargo es conveniente destacar la iniciativa europea emblemática en atención a barrios o zonas desfavorecidas, esto es la Iniciativa Europea Urban, la cual ha conseguido integrar de forma transversal y vinculada a la realidad de un territorio las políticas de inclusión social. Este tipo de iniciativas, adquiere especial relevancia, para la integración social, la participación comunitaria de las personas en situación o riesgo de exclusión, ya que la ayuda personalizada y adaptación de procesos participativos, combinadas con políticas transversales específicas atendiendo a las características de grupos concretos, parecen ser las mejores opciones para salir de esta situación de exclusión.

#### 4. La participación en contextos de fractura y exclusión social: de la participación “enjaulada” a la reivindicación en *performances*

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios / mecanismos participativos en éste ámbito. Así, la mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (Alguacil, 2008; Amnistía Internacional, 2011; Colino y Del Pino, 2008; Cuesta y Font, 2009; Ganuza y Frances, 2008; Hamzaoui, 2006; Löffler, 2004; Navarro, Pastor 2009; Putnman, 2011; Sintomer y Ganuza, 2011; 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.



El complejo, heterogeneidad y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en torno a mecanismos de base asociativa (Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Agrupaciones de Desarrollo Local...); procesos y prácticas directas o deliberativos (presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; manifestaciones, huelgas, boicots, encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión...) y mixtos (planes estratégicos territoriales; agendas21; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios...).

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local (Font, 2001; Font y Torcal, 2006; Gutierrez, 2005; Inap, 2008; Montero, Harms y Pereyra, 2006; Navarro, 2008, 2011; Rodríguez, Arriba, Marban y Salido, 2005; entre otros), 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 hayan tenido que buscar interlocutores sociales -tercer sector/sistema- e incluso mercantiles -en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que desarrollen estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica.

Estos mecanismos de participación se encuentran en la actualidad con cierto declive ante la emergencia de situaciones que “convulsionan” la ciudadanía ante el cúmulo de desigualdades y “atentados” a los derechos sociales. En la actualidad observamos con nitidez acciones colectivas de protesta motivadas por las crecientes situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social por motivos económicos, desigualdad social, crisis económica, desempleo, precariedad laboral, acumulación capitalista, elevado endeudamiento familiar, etc.

Protestas<sup>1</sup> que mediante dramatización, hacen visibles la desigual distribución de la riqueza, la pérdida de derechos sociales y laborales, la reducción de los servicios y prestaciones públicas, en definitiva en un complejo, aunque construido de manera premeditado desde instancias políticas y económicas, mosaico de contradicciones y antagonismos existentes que con toda probabilidad derivaran en la ruptura de la cohesión y la paz social y cuya orientación es sensibilizar a la ciudadanía acerca de una realidad que a todos/as nos afecta e influir decididamente sobre las políticas y la “clase” política.

En España salimos a la calle a protestar (contienda política) a través de diferentes formas o performances (huelgas, encadenamientos, caceroladas, concentraciones ciudadanas, motines, abrazos y desnudos colectivos, manifestaciones, toma de edificios, impedimentos a desahucios, marchas, piquetes, grito mudo, agitando manos, etc.) orientados a sensibilizar y ejercer influencia política, social y económica. Hemos pasado del silencio, a la red y de la red a la calle (15M, Democracia real YA, Juventud sin futuro, Anonymus, #no les votes, democracia, Movimiento, etc.). En este sentido, Tilly (2008) y Tarrow (1997, 2006) señalan que las performances son las formas relativamente familiares y estandarizadas con las que un conjunto de actores realizan clamores colectivos hacia otro conjunto de actores políticos. Según Tilly (2008), estas son, en parte, el resultado de procesos de innovación y aprendizaje. Los actores van registrando la eficacia y/o la adecuación de las acciones de protesta que desarrollan, adaptándolas, mejorándolas en cuanto a los recursos e iniciativas necesarias para su desarrollo, la división de tareas, la necesidad de implicar a otros, etc. si se quiere, aprendiendo cómo resolver los dilemas de movilización y coordinación que supone la acción colectiva que pretenden desarrollar, hasta asignarles una denominación compartida que, en su repetición es reconocida por otros.

## 5. La participación ciudadana en los servicios sociales en España: un análisis crítico

La Constitución Española de 1978 realiza un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciu-

dadanos en la vida política, económica, cultural y social. Todos estos principios orientan a desarrollar unas Políticas de Bienestar en las que la presencia de los ciudadanos no se limite a mera recepción de prestaciones, sino que incluya, además, la colaboración de los mismos en el establecimiento de los criterios de actuación de esta materia y en su propio desarrollo y evaluación.

En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta última, en razón de nuestro análisis, constituye un intento de desarrollar “formalmente” los organismos y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. De manera concreta, contempla tres supuestas “novedades”, concretamente la creación de distritos, del Consejo Social de la Ciudad y de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

En la arquitectura del Estado Autonómico, los Servicios Sociales<sup>2</sup> son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas por lo que es preciso “acercarse” a ellas para el análisis de la participación ciudadana en los Servicios Sociales. El conjunto de leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de “participación ciudadana” o “cívica”, mediante la creación de mecanismos y cauces con los que impulsar la participación en la gestión del denominado “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 y/o principio rector del sistema (Ley de Cantabria 2/2007<sup>3</sup>, Ley 5/2009 de Aragón<sup>4</sup>, Ley 12/2008 del País Vasco<sup>5</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha<sup>6</sup>, Ley 16/2010 de Castilla y León<sup>7</sup>) objetivo (Ley Foral 15/2006<sup>8</sup>; Ley 12/2007 de Cataluña<sup>9</sup>; Ley 13/2008 de Galicia<sup>10</sup>; Ley 5/2009 de Aragón; Ley 4/2009 de las Illes Balears<sup>11</sup> Ley 7/2009, de la Rioja<sup>12</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha), prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003<sup>13</sup>, Ley 14/2010 de Castilla-La Mancha) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Todas ellas contemplan la creación de mecanismos que canalicen la participación ciudadana, así como los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las carteras de servicios de las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan “formalmente” la protección de las personas usuarias, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento de los Servicios Sociales. La participación ya estaba presente en las primeras leyes de servicios sociales de los años 80 y 90 (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/privatización de los mismos.

En cuanto a la participación de las personas usuarias, las leyes de “segunda” y “tercera” generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. 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 indicar que los derechos y deberes de las personas usuarias que incorporan las recientes leyes son una clara influencia de la Ley 39/2006<sup>14</sup>, de Promo-



ción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), aunque, en éste sentido, las evaluaciones sistemáticas de la aplicación de la citada Ley muestran que la importancia concedida a la persona usuaria/beneficiaria respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención social y su vinculación a criterios de calidad es más “formal/virtual” que real.

## 6. Paradojas y limitaciones democráticas de la participación en la gestión de las políticas de servicios sociales locales

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>15</sup>; b) *organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos*<sup>16</sup> y c) *mecanismos no formales de participación de base asociativa*<sup>17</sup>.

Los resultados de la investigación, permiten identificar potencialidades, limitaciones y tendencias de los Consejos Territoriales de Bienestar Social en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas de servicios personales en el ámbito municipal; siendo los más significativos los siguientes:

- Existencia de un marco normativo 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 modelo de participación institucional que otorga a la administración local, a través del responsable político y/o técnico del área, una enorme y flexible capacidad de control sobre estrategia, oportunidades, agenda, asuntos, actores participantes y procesos participativos.
- 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.
- Dificultades de representación y participación plural real ante la fragmentada y atomizada realidad asociativa, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso.
- Existencia de contextos asimétricos de poder entre las organizaciones sociales ante la desigual capacidad y oportunidad de acceder a espacios de decisión de los asuntos públicos por parte de estas. Se observa que ciertas organizaciones sociales acaparan la representación social en múltiples foros participativos.
- La desigual capacidad y habilidad de los participantes en formular opiniones políticas en los mecanismos de participación caracterizados, en ocasiones, por lenguajes/documentos tecnocráticos/ burocráticos provoca la exclusión de representantes y las “opiniones” consideradas “no cualificadas”, intensifica la asimetría representativa de colectivos y problemáticas de sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales y, a la vez, produce sentimientos de “inhabilitación” a la acción política por parte de personas con escasas habilidades comunicativas y argumentación técnica.
- Objetivos 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.
- Existencia de una brecha entre objetivos formales (recogidos en reglamentos) 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 que debieran cumplir (expectativas).
- Favorable valoración de las organizaciones sociales respecto de los mecanismos de participación en razón de la posibilidad de mejorar el diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales. Por su parte, los técnicos lo valoran por ser un instrumento para detectar necesida-

des 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).

- La comunicación impulsada a través de los mecanismos de participación ha permitido mejorar, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales.

- 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.

- El dominio de la lógica pública en un contexto relacional caracterizado por una elevada dependencia económica y de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social, provocando relaciones interasociativas donde predomina la competencia sobre la cooperación/redes/alianzas y que nos diferencian de modelos de bienestar más consolidados como el nórdico o bidmarkiano donde estas entidades comparten responsabilidades con la Administración.

- El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo, más vinculado con el cumplimiento de plazos, reglamentos, etc., y donde el análisis y deliberación de problemáticas y cursos de acción política a implementar y evaluar quedan al margen o bien son “rescatados” para dar cumplimiento de requerimientos técnicos y/o administrativos y no de carácter político.

- 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.

- 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. Sus participantes se convierten en “consumidores-invitados” de la oferta de participación, pero no protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política.

- Desconocimiento ciudadano y de entidades no participantes de la existencia y/o funcionamiento de los Consejos, motivado por un proceso de formalización y funcionamiento no 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.

## Conclusiones y alternativas

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa la política de participación en las políticas de bienestar social municipal 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.

El análisis revela que los mecanismos institucionales posibilitan espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservan la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal. A los consejos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva, pero también ses-

gada y filtrada por quién ofrece la información, el qué y el cómo de la misma, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto a la realidad y las alternativas que se presentan como objetivas y posibles. 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 lo manifiestan - en el proceso de toma de decisiones reales, apareciendo situaciones de absentismo o inasistencia a las sesiones. Las organizaciones «enmudecen», adoptan un papel «ausente» e incluso «conformista» en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, y para influir en la toma de decisiones.

En suma, 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.

## Referencias Bibliográficas

- Alguacil, J. (2006). Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española. En F. Vidal, (dir.), *V Informe FUHEN de políticas sociales: la Exclusión Social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid. FUHEM, 155-168
- Alguacil, J. (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 2, 12-29.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2011). *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*. Madrid: Amnistía Internacional.
- Arriba, A. (2002). *El concepto de exclusión en política social*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, París: Seuil y La République des Idées.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326.
- Colino, C. Y Del Pino, E. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista catalana de dret públic*, 37, 47-283.
- Cunill, N. (1991). *La participación Ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Nueva Sociedad.
- Fresno, J. M. (Ed.) (2007). *Poniendo en práctica la estrategia europea para la inclusión social. Del plano europeo al plano local*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Fundacion FOESSA (2008). *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid: Cáritas Española.
- Fundacion FOESSA (2012). *Exclusión y Desarrollo Social*. Madrid: Cáritas Española
- Font, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Ganau, 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, 89-113.
- Giddens, A. (2000). *Más allá de la izquierda y la derecha, el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.
- Gutierrez, M. (2005). *La participación en los servicios públicos de bienestar*. Madrid: C.E.S.

- Hamzaoui, 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*. Barcelona: Hacer, 20, 53-63.
- Harms, H. y Pereyra, S. (2006). La necesidad de repensar la democracia. *Revista Sistema*, 193, 3-24.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- I.N.A.P. (2008). *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Jorba, L. (2009). *Deliberación y preferencias ciudadanas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jurado, A. y Pérez, J. (2010). Dimensión territorial de la pobreza en España. *Revista Española del Tercer Sector*, 15, 23-31.
- Laparra, M. (2010). El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida. *Documentación Social*, 158, 97-130.
- Löffler, E. (2005). Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa. Ponencia presentada en 1ª Congreso Internacional de Democracia Participativa, Málaga. Diputación de Málaga.
- Máiz, R. (2000). Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política. *Metapolítica*, (5), 18, 72-95.
- Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M. (Ed.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, C. J.; Cuesta, M.; Font, J. (2009). *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, C., J. (2008). *Participación Local*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, C., J. (2011). *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pares, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pasquino, G. (1999). *La democracia exigente*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pastor, E. (2009). *Participación y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Editum.
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez, G., Arriba, A., Marban, V. y Salido, O. (2005). *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- Sintomer, Y y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa* Ámsterdam/Paris TNI/La Découverte.
- Subirats, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Tarrow, S. (1997). *El Poder en Movimiento: los nuevos movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tilly, C. (2008). *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2006). *Contentious Politics*. Boulder (Co): Paradigm Publishers.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- VV.AA. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Warren, M. E. (2001). *Democracy and association*, Princeton: Princeton University Press.
- Ybelice, B. (2004). Inmigración, exclusión y construcción de la alteridad. La figura del inmigrante en el contexto español, En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

## Notas

- <sup>1</sup> La revolución de la dignidad (iniciada el 22 de mayo de 2010 en Túnez), de las camisetas blancas, el movimiento de los “indignaos”, la ocupación de los “indignados”, las manifestaciones y huelgas en contra del desempleo y el creciente aumento de la precariedad y flexibilidad laboral en España son muestras elocuentes de lo que esta sucediendo.
- <sup>2</sup> Entre el catálogo de competencias de las CC.AA. se encuentran las relativas a la asistencia social (148.1.20).
- <sup>3</sup> Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales - B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril.
- <sup>4</sup> Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón B.O.A. núm.: 132 de 10 de julio.
- <sup>5</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre.
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales - B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero.
- <sup>9</sup> Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña - B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre.
- <sup>10</sup> Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia - D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre.
- <sup>11</sup> Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio.
- <sup>12</sup> Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R. de 28 de diciembre.
- <sup>13</sup> Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales B.O.P.A. de 8 de marzo.
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadores de información, asesoramiento y captación de propuestas.
- <sup>16</sup> 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.
- <sup>17</sup> 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.

## Dirección del autor

Enrique Pastor Seller. Universidad de Murcia. Departamento de Sociología. Campus de Espinardo.  
30071 Espinardo (Murcia).

**Correo electrónico:** epastor@um.es  
**Fecha de recepción del artículo:** 16.10.2012  
**Fecha de revisión del artículo:** 9.3.2013  
**Fecha de aceptación final:** 25.3.2013

## Cómo citar este artículo

Pastor Seller, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, pp. 91-103.