

FITXA DE DADES

TÍTOL

Participación ciudadana  
y gestión de las políticas  
sociales municipales

AUTOR

Enrique Pastor Seller,  
Universidad de Murcia

EDITA

Editum Agora, Murcia, 2009

# Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales

Juan José García Escribano

Profesor Titular de Sociología de la Universidad de Murcia

[escriba@um.es](mailto:escriba@um.es)

---

El libro del profesor Enrique Pastor realiza una reflexión en torno a la participación ciudadana en la intervención social. El autor se enfrenta a esta obra con un envidiable bagaje de experiencias profesionales en distintos puestos relacionados con la gestión de las políticas sociales que hacen de él uno de esos investigadores sociales que pueden afrontar el análisis social desde la propia experiencia personal.

El autor analiza, desde una perspectiva tanto teórica como práctica, las posibilidades y mecanismos participativos que se pueden implantar en los municipios -así como los ya existentes-, dado que éstos ocupan una posición central en la mayoría de las políticas que tienen que ver con el bienestar social de los ciudadanos.

Una reflexión teórica y empírica en torno a la sustantividad y transversalidad de la participación ciudadana en la intervención social y en la gestión, implementación y evaluación de las políticas sociales, concretamente en el ámbito de los Servicios Sociales municipales. Para su adecuada ilustración se presentan los principales hallazgos, resultados

y alternativas de una reciente investigación empírica sobre el asunto realizada en el contexto regional, contrastando y comparando sus resultados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional y, más concretamente, las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos e Institutos en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local.

El acelerado ritmo de los cambios que acaecen en las sociedades complejas está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, un proceso de reorganización de los objetivos, instrumentos, instituciones y actores que intervienen en el bienestar de los ciudadanos en el ámbito local. Como señala Natividad de la Red en el Prólogo del libro, “estas transformaciones sociales, presentan marcados desafíos a los servicios sociales”. En éste complejo contexto transaccional, la transversalidad y sustantividad de políticas y actuaciones, la participación de los implicados en los procesos de toma de decisiones públicas, la transferencia de poder y la capacidad para influir en la realidad cotidiana, presente y futura, son retos fundamentales que debieran guiar las políticas sociales a nivel municipal.

Desde los más diversos ámbitos (académicos, políticos, ideológicos, sociales, etc.) está considerablemente extendida hoy día una supuesta crisis de las democracias representativas, y aunque éstas, tal y como las conocemos, tienen evidentes deficiencias, asimismo estas carencias pueden interpretarse como oportunidades de cambio y de mejora. Es en esta línea en la que se diseñan y formulan nuevos mecanismos de participación democrática de la ciudadanía, como los que se analizan en el libro de Enrique Pastor. El planteamiento de estas nuevas prácticas de participación no busca ni implica una deslegitimación, ni una invalidación de la democracia representativa, sino más bien su complementariedad y perfeccionamiento. Los nuevos cauces de participación ciudadana no invalidan ni niegan la

representación, sino que contribuyen a una nueva concepción de la democracia en la que los representantes ganan en legitimidad en la medida en que intensifican su interacción con los ciudadanos. En definitiva, los nuevos mecanismos propuestos buscan sumar y no sustituir; suponen un *plus* de legitimidad, representatividad, participación, y probablemente también, de eficacia y administración pública.

En las viejas democracias occidentales, debido a las recientes transformaciones sociopolíticas, se está viviendo un nuevo y complejo marco de relaciones a distintos niveles, dimensiones y complejidades que plantea una realidad en la que la participación política y las decisiones públicas se encuentran cada vez más lejos del ciudadano común, al que, en casi todas las ocasiones, sólo le queda como espacio de participación el ámbito electoral. Lógicamente, esta realidad, como ha señalado en variadas ocasiones Joan Subirats, va en detrimento de la legitimidad y representatividad de las decisiones adoptadas.

Nuevas realidades, alejamiento de las instituciones, déficits en el funcionamiento de las instituciones democráticas, etc. elementos todos que, en combinación con el hecho de que nos encontramos con las generaciones más y mejor preparadas educativa, formativa y culturalmente de la historia, son todos ellos factores que configuran una situación compleja en la que la población adopta una postura ambivalente ante la democracia: por una parte, hay un alto consenso en torno a las bondades de la democracia como sistema de gobierno, pero, de otro lado, esta aceptación de la democracia se produce de forma crítica y escéptica en cuanto a su funcionamiento. Como resultado de esta dialéctica o ambivalencia, resulta un notable debilitamiento del clásico modelo de participación (hegemónico por los partidos políticos y sus dinámicas, que han generado estructuras excesivamente jerarquizadas y burocráticas que no han podido adaptarse a la especificidad de los intereses concretos de la población). Estamos en presencia de una nueva realidad social, una nueva configuración de relaciones sociales,

de conceptualizaciones democráticas y convicciones cívicas que colisionan con las instituciones y los mecanismos democráticos convencionales existentes.

En definitiva, podemos señalar que la nueva configuración de la realidad social y política de las sociedades contemporáneas da pie a la posibilidad de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. El aumento del flujo de la información, la constada mayor voluntad de participación (al menos en determinados sectores de la población), así como el impacto de las nuevas formas de acción política, son todos elementos que permiten, cada vez en mayor medida, incorporar a nuevos sectores sociales y poblacionales a la vida política a través de otros medios diferentes a las elecciones. Además, el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, donde hallamos incipientes ejemplos de las nuevas formas de entender el gobierno de los asuntos públicos desde un modelo de municipio relacional. Este modelo de gestión, junto con la proximidad local, hace más posible construir identidades comunitarias y lograr la implicación de los ciudadanos en los conflictos, en el análisis de las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas.

El texto privilegia la concepción operativa de la participación, entendida como modo/proceso de acción y transformación social, al vincularla a su articulación en mecanismos concretos y orientada a conocer en que medida influyen o pueden influir en el proceso de toma de decisiones respecto del diseño, gestión y evaluación de las Políticas Públicas de Servicios Sociales en el ámbito municipal y, a su vez, reflexionar en torno a estrategias prácticas que permitan gestionar y orientar la intervención profesional y/o política para mejorar la realidad social e institucional desde el compromiso social de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Un apasionante análisis teórico y empírico que incide en una línea de investigación e intervención social innovadora y de alto interés estratégico para el análisis actual y futuro de las Políticas Sociales Municipales

en general y de los Servicios Sociales en particular, el papel de las organizaciones sociales en dicho sistema y las competencias, compromisos y estrategias necesarias de los profesionales vinculados a la intervención social, la participación y los servicios sociales.

El texto se estructura en torno a dos partes generales y unas conclusiones finales. En la primera, se aborda el análisis teórico, conceptual, empírico y normativo respecto de los discursos y prácticas existentes sobre la participación ciudadana vinculada con la Política Social Local. Se indaga en las diferentes políticas de participación, estrategias y experiencias que se han aplicado en diferentes municipios de la geografía internacional y nacional, con el fin de perfilar los diferentes mecanismos de participación ciudadana existentes y sus aplicaciones prácticas en éste área de acción de la política pública local. Experiencias que permiten situar a los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales en el contexto de la participación ciudadana de base asociativa y de gestión desconcentrada, respectivamente. Este análisis permite afirmar que el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar y democratizar la democracia. Es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos prácticos de las nuevas formas de entender la gobernación (“*governance*”) de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Este modelo de gestión junto con la proximidad local hace más posible construir identidades comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia en común. Los gobiernos locales 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.

Tras esta revisión teórica e indagación sobre estudios e investigaciones similares en el ámbito internacional y nacional, se realiza un análisis del contexto socio-político y normativo de la participación de los ciudadanos en Servicios Sociales Públicos en el ámbito local. Para ello, en primer lugar, se realiza un recorrido acerca de las diferentes Recomendaciones que



desde diferentes Organismos Internacionales, especialmente del Consejo de Europa, han ido promulgando a favor de fortalecer la participación ciudadana en la vida pública local. A continuación, se realiza una aproximación al desarrollo normativo que desde la Administración Central se ha ido configurando para dotar a las Corporaciones Locales de una mayor autonomía local y a los ciudadanos de mayor capacidad de incidir en la política municipal en general y en el área social en particular. Seguidamente, se realiza una prospección respecto de los diferentes órganos y mecanismos que la Administración Regional de la Comunidad Autónoma de Murcia ha ido creando en torno a la participación de los ciudadanos en el ámbito regional. Por último, se analiza la normativa relacionada con dotar a las Entidades Locales de un marco competencial y regulador con el que impulsar la creación y consolidación de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales.

La segunda parte del texto presenta la situación de la participación ciudadana en la Política de Servicios Sociales Municipales en la Región de Murcia, estableciendo análisis comparativo de casos y contextos. En primer lugar, se ofrece un conocimiento de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios Sociales que cada una de las Corporaciones Locales de la Región de Murcia ha establecido al efecto, identificando, caracterizando y comparado las oportunidades e instrumentos de participación ciudadana existentes en torno a las Políticas Sociales Municipales. A continuación, se analiza en qué medida los Consejos o Institutos municipales contribuyen a una mayor democratización de los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas locales en materia de Servicios Sociales desde los propios participantes en estos mecanismos.

Finalmente se recogen las conclusiones, potencialidades, oportunidades y limitaciones más significativas de los Consejos e Institutos de Servicios Sociales para ejercer una ciudadanía activa; así como las tendencias, estrategias y propuestas de acción concretas desde

los participantes para influir de manera más decisiva y sostenible en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

El autor -con una gran experiencia práctica en los Servicios Sociales municipales- apuesta por el modelo de *buena gobernación*, modelo que se centra en la calidad de vida de los ciudadanos, que aumenta cuando sus miembros sienten un compromiso personal con la comunidad a la que pertenecen, y no sólo en la mera prestación de servicios.

El libro del profesor Pastor, con sus ideas novedosas y sugerentes, articuladas de una forma inmensamente pedagógica y práctica, contribuye a comprender estos nuevos contextos sociales y a acrecentar de forma importante nuestro conocimiento sobre la participación ciudadana en la vida pública local y en la gestión de las políticas sociales municipales.

Un libro que contribuye a la reflexión y al debate de la participación ciudadana en las políticas sociales en el ámbito local por parte de los actores involucrados en su diseño, implementación, gestión y evaluación (políticos, técnicos, entidades sociales, grupos y ciudadanos), así como en los contextos relacionales y de intervención social necesarios que pueden contribuir a construir procesos democratizadores, el ejercicio práctico de la ciudadanía activa y la transformación de las políticas sociales en el ámbito municipal.■

