

Capital social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local: dimensiones de análisis e intervención para intensificar la participación

Enrique Pastor Seller (epastor@um.es)

UNIVERSIDAD DE MURCIA

Resumen: El artículo presenta los valores estratégicos y transversales de la participación ciudadana para la gobernanza local y mejora de la acción profesional. En su desarrollo se incide en las potencialidades que ofrece la participación para la intervención social desde una perspectiva comunitaria en el ámbito municipal, aludiendo a los principios éticos y al marco teórico y normativo que orienta la acción profesional desde una perspectiva participativa. Por último, se presenta una sistematización, desde la práctica y los estudios empíricos realizados, de las tendencias observadas en la oferta de las políticas de participación en el ámbito municipal en el área de bienestar social y las dimensiones de análisis e implementación de prácticas participativas orientadas a intensificar la calidad democrática en el ámbito local.

Palabras clave: Ética profesional, participación ciudadana, desarrollo e intervención comunitaria, capital social, calidad democrática.

Abstract: *The article presents the strategic values and cross-citizen participation in local governance and improving the professional action. In its development affects the participation opportunities offered to social intervention from a community perspective at the municipal level, referring to the ethical principles and the theoretical and normative framework to guide professional action from a participatory perspective. Finally, we present a systematic, from the practical and empirical studies of trends in the provision of inclusive policies at the municipal level in the area of social welfare and the dimensions of analysis and implementation of participatory practices oriented to enhance the quality of democracy at the local level.*

Key words: *Professional ethics, citizen participation, development and community intervention, social capital, quality of democracy*

Desarrollo humano, transparencia y participación ciudadana: ejes transversales en la ética e intervención social

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social (PNUD, 2002, 2003¹, 2008, Alguacil, 2005, 2008, Pastor, 2009a), siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas

1. 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

Sociales vinculadas con la integración social. Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos y dispersos centros de poder.

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. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. En los enfoques clásicos de la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Goug (1994) y del desarrollo a escala humana de Manfred 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, en coincidencia con Alguacil (2008), la más radical. De ahí que 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, 1994: 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 sostenible y a la misma cotidianeidad de la intervención social requiere de un mayor control democrático, transparencia (Herranz, 2007), innovación (Marcuello y Sanz, 2008) y de una participación real y de impacto perceptible en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

La defensa de los Derechos Humanos y el Desarrollo Social son referentes solo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. La dificultad surge cuando a determinadas personas se les niega institucional, legal o socialmente ese derecho de ciudadanía y, por consiguiente, dejan de disponer de derechos otorgados u oportunidades reales de acceso (derechos efectivos). Son colectivos en los que se reflejan contextos de ciudadanía virtual pero no real, en el sentido de disponer de derechos que en la realidad no pueden ejercer. Estamos hablando de poner en práctica la “política de presencia”, basada en la implicación de toda la

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).

ciudadanía y entre ella los grupos excluidos, los “tradicionalmente no escuchados” en los procesos de toma de decisiones, bajo la hipótesis de que esta presencia directa influirá en la conciencia y por tanto en la toma de decisiones. El derecho a satisfacer las necesidades humanas, a definir los derechos de ciudadanía, es considerado como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia, a través de la participación real. 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.

La participación ciudadana es un elemento definitorio de la intervención de los profesionales de la acción social y que se plasma en sus definiciones y códigos éticos. La preocupación por la participación ha sido y es una constante; situándose el dilema principal en torno a decidirse por una intervención profesional que asume la responsabilidad directa en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un enfoque centrado en el proceso. El modelo de participación de la población en la toma de decisiones que adoptemos en la práctica profesional, es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro enfoque de la intervención social. La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas, o por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo, desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de toma de decisiones. Contestar al para qué, cómo, cuánto y cuándo (definición y priorización de necesidades, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación, etc.) integremos la participación en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención profesional

Ciudadanía activa y capital 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 tanto de finalidades, instrumentos, como de los actores que intervienen en el Bienestar de los ciudadanos.

Conlleva el paso del Estado del Bienestar a un Estado social de cuarta generación, después de haber dejado atrás el paternalista, el asistencial y el intervencionista, denominado Estado social relacional.

El actual pluralismo del Bienestar —*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.

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 y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la intervención profesional, así como en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales.

El Tercer Sector-organizaciones no lucrativas, 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. 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 co-operadora entre los diferentes actores 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).

Al sistema político se le plantean así exigencias que tienen que ver con la capacitación de su ciudadanía. Putnam (2001a, 2001b, 2002, 2003) sintetiza esta exigencia en la idea de capital social local, cuya calidad de vida pública depende en buena medida de las normas aceptadas, la confianza social y las redes de compromiso formadas por una ciudadanía activa. El capital social es un recurso arraigado en la estructura social de los individuos que se genera a través de la interacción, no es “propiedad individual” ni puede monetizarse su valor al igual que otras formas de capital (Bour-

dieu, 1986); en su lugar, lubrica las relaciones entre los agentes y los une a través de redes de confianza (Anderson y Jack, 2002). Adler y Kwon (2002) señalan tres componentes/condiciones que deben estar presentes en la estructura o red social para que exista capital social: oportunidad, motivación y habilidad. En el desarrollo de capital social intervienen factores que afectan a la evolución de las relaciones sociales, como la interdependencia, la interacción y el tiempo. Además, podemos distinguir tres dimensiones vinculadas entre sí: estructural (características de la red de relaciones sociales establecidas); relacional o vínculos (niveles de confianza, normas compartidas, obligaciones y reconocimiento mutuo) y cognitiva (entendimiento lenguaje común e intercambio compartido). El capital social es difícilmente transferible entre los agentes como consecuencia de sus rasgos intangibles y proporciona las capacidades requeridas para la creación de conocimientos (Nahapiet y Ghoshal, 1998). De ahí que se trate de un activo estratégico complejo y único, conformando una fuente significativa de heterogenidad y de ventaja competitiva sostenible para las organizaciones. Así, el capital social es un recurso apreciable por resolver problemas de coordinación, reduce costes de transacción, facilita flujo de información entre personas y organizaciones, favorece el aprendizaje y el compromiso colectivo.

Inteligencia cooperativa en el ámbito local

En la actual sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación. Gobernar ya no puede ser una acción unidireccional y jerárquica desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de centros, servicios y programas. 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).

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual “*governance*” local – gobierno en red o gobierno/administración/municipio relacional² –. 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 gobernanza de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impul-

2. 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.

sar 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 identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas. 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. Por otra parte, 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 ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

La cuestión estriba en torno a cómo debe participar la ciudadanía en la definición del modelo de ciudad y de su territorio. Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema como el desarrollo de las capacidades para la solución de los problemas. La mayor riqueza de nuestras ciudades, pueblos, barrios, etc, es precisamente la calidad de su espacio público, como ámbito para el ejercicio de la ciudadanía, donde se acredita la capacidad de las democracias para configurar espacios de legitimidad, participación y responsabilidad (“*governance capacity*”). Esto es así porque las ciudades son lugares del diálogo y del conflicto, un “espacio” que debe contar con una infraestructura “hard” (estructural/tangible) y “soft” (relacional).

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. Esta escala de gobierno menor facilita el desarrollo y evaluación continua de políticas y prácticas participativas, en tanto permite el diálogo y la interacción personal, interorganizacional e interinstitucional más cercana a los intereses e inquietudes cotidianos. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario innovar en órganos, mecanismos y prácticas participativas que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local. La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (Löfler, E., 2005; Colino y Del Pino, 2008; Ganuza y Frances, 2008, Navarro, Cuesta y Font, 2009, Pastor 2009a, 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.

Democratizar los municipios intensificando la participación ciudadana

En la actualidad emerge una progresiva demanda por conciliar/compatibilizar la democracia representativa (en crisis según muchos autores) con la democracia³ participativa/directa y la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. De esta forma, la participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico y con un significado sustantivo en los políticos, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas públicas en general y sociales en particular.

La ciudadanía “reclama” una nueva “forma” de gobernar y de relación e influencia recíproca y continua entre administración local y ciudadanía. Una profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, organizaciones, técnicos y ciudadanos). De ahí el indiscutible crecimiento de las experiencias participativas y de las políticas orientadas a impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local. Una progresiva y evidente renovación y adaptación de las estructuras democráticas que por medio de la participación e implicación más directa de la ciudadanía, contribuye a mejorar la democracia, fomentar una mayor transparencia, legitimidad, eficacia, eficiencia e influencia en las decisiones públicas; optimizar el rendimiento institucional y formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero esta progresiva oferta de oportunidades de participación en las políticas públicas convive con contextos políticos e institucionales reticentes al impulso de políticas orientadas a promover la participación y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos y prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa/delegativa.

3. “Una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título” (Held, 2001: 355):

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, atendiendo a los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de estos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlos y evaluarlos, respectivamente. La clasificación de los objetivos - del porqué - de la participación puede realizarse en función de diferentes criterios, destacando dos: papel otorgado a la ciudadanía y resultados que los gobernantes/responsables esperan obtener. En éste sentido podemos distinguir:

Información y formación. Es habitual confundir participación con dar información; sin embargo, ésta es sólo el primer nivel o requisito previo (perspectiva del “*continuum*”), dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación pero no es suficiente. La información circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad o representantes públicos y descendente, desde los responsables públicos a los ciudadanos. Lo importante no es solo la cantidad de información, sino el momento (antes o después de haber adoptado las decisiones) y la calidad (relevancia para sus intereses y forma de ofrecerla) de ésta. Un ejemplo de este nivel de participación es el sistema de quejas y sugerencias, reconocido y muchas veces sustentado con una base legal. La gestión activa de de las quejas puede permitir un sistema dinámico de comunicación entre administración y necesidades y preferencias de los administrados. En este sentido, este mecanismo de participación puede ofrecer un cierto poder participativo cuando las sugerencias y quejas inciden de formar “palpable” en las dinámicas de dirección y organización de políticas y servicios..

Consulta. Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas y será eficaz cuando la ciudadanía disponga de evidencias de que se le ha escuchado de manera concreta. Se produce cuando las autoridades/responsables deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados (usuarios/as) o del público en general. Requiere que los temas planteados se encuentren en proceso de diseño o bien puedan ser potencialmente modificados, lo que implica una clara voluntad política y/o técnica en incorporar dichas opiniones y la capacidad institucional y normativa para introducir dichos cambios. La calidad de los datos obtenidos en la consulta dependen en gran parte de la información que disponga el ciudadano para emitir su juicio u opinión acerca del tema consultado. El más alto nivel de consulta deliberativa es aquel basado en la interacción constructivista, o transacción, lo que supone intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente en continuos e indeterminados procesos de influencia mutua. La consulta puede ser preceptiva o discrecional.

Delegación y cogestión. Supone el tercer grado en la escalera e implica la intervención ciudadana, usuarios/as y/o representantes en el proceso de elaboración de las decisiones mediante estructuras establecidas, bien territoriales, sectoriales u organizacionales. Los participantes o usuarios, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su poder y capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses y necesidades. Un nivel que tiende hacia formas de concertación, control de la administración, cogestión y autogestión ciudadana, al darse una participación directa en la gestión de políticas y/o en el diseño de las mismas.

Prácticas y tendencias de participación en el ámbito local

Atendiendo a la base de la participación, podemos distinguir (2009b):

a) Asociativa, se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos. Son mecanismos muy extendidos en los municipios españoles, especialmente urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Se articula, fundamentalmente, a través de: Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local.

b) Personal directa, son espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados. En ocasiones se establecen criterios representativos en la selección de los participantes, mientras que otros es aleatorio. En éste ámbito podríamos citar experiencias tales como: presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión; etc.

c) Mixta, combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas; 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 (Sarrasa, S y Obrador, G., 1999; Alguacil, 2008; Brugué y Vallés, 2005; Colino y Del Pino, 2008; Del Pino y Colino, 2003; F.E.M.P. 2002; Font, 2001; Font y Blanco, 2003; Gutiérrez, 2005; INAP, 2008; Navarro, 2002, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Montero, Font y Torcal, 2006; Morales, 2005; Pastor 2009a, 2009b; Pindado, 2008; Rodríguez y Codorniu, 2000; Rodríguez, et.al., 2005; Rodríguez y Ajangiz, 2007; Ruiz, 2006; Salamon et. al, 2001; Subirats, 2007; etc), podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales – tercer sector/sistema - en

relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos (Navarro, 2002, 2008), se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa - modelo de orientación ciudadanista - bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos).

Dimensiones de análisis e implementación de prácticas participativas para intensificar la calidad democrática

La sistematización de estudios empíricos sobre la materia permiten identificar dimensiones y variables de utilidad práctica para un análisis e intervención profesional orientada a intensificar la participación ciudadana en mecanismos, organismos y procesos participativos en el ámbito municipal.

Desarrollo normativo

- Institucionalización/ formalización: órgano/s de la Administración Local que aprueba la normativa reguladora de la participación; acuerdos alcanzados; acuerdos pactados entre partidos políticos diversos; voluntad política.
- Nivel y grado: nivel de la norma aprobada (estatutos, reglamentos, ordenanzas, etc.) y grado de vinculación afectado por los órganos del gobierno local, concejalías y técnicos.

Transparencia y coordinación.

- Capacidad de control en agenda y procesos participativos por el gobierno local: grado de discrecionalidad política en la introducción de asuntos en la agenda; autonomía de los órganos y mecanismos de participación en la determinación de agenda respecto de los actores políticos en gobierno local.
- Supervisión y evolución de acuerdos: sistemas de garantías de cumplimiento de la ejecución de los acuerdos, órganos de seguimientos, responsabilidades y compromisos políticos de transparencia y de rendición de cuentas respecto de la ejecución de los mecanismos de participación aprobados.
- Grado de transversalidad entre instituciones y áreas.
- Integración del proceso en dinámicas participativas locales.

- Liderazgo (administrativo, técnico, compartido, etc.,).
- Compromiso político con los resultados.

Actores participantes, motivaciones, representatividad e interdependencias.

- Composición: identificación de los actores que tienen/no tienen la oportunidad de participar, cantidad de participantes en los mecanismos y procesos participativos, tipo de participación (base asociativa, individual, mixta) y carácter de los participantes (público, privado no lucrativo, privado lucrativo, técnico)..
- Grado de representatividad: diversidad, heterogeneidad, Análisis no solo estadístico/estratificado, sino cualitativo en cuanto a la integración de las diferentes y divergentes colectivos/problemáticas/intereses coexistentes en territorio.
- Ámbito de la representación: sectorial/territorial.
- Caracterización actores.
- Motivaciones de los actores a participar en mecanismos y procesos participativos.
- Relaciones de dependencias respecto de la Administración Local.
- Relaciones de competencias/cooperación entre actores.

Objetivos, funciones y expectativa.

- Objetivos explícitos que se pretenden alcanzar con los mecanismos y procesos de participación: dar y recoger información; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan las entidades; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permita conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. consulta; colaboración; diseño de proyectos, etc,
- Conocimiento, claridad e identificación de actores con los objetivos.
- Objetivos que se alcanzan en la práctica percibidos por cada tipología de participantes (políticos, sociales, técnicos).
- Percepciones divergentes entre actores implicados.
- Objetivos que deberían cumplir (expectativas) según actores.

Metodología y dinámica comunicativa

- Periodicidad de las sesiones.
- Tiempo disponible para el análisis previo de la información y documentación.

- Cantidad (número de temas suficiente/excesivo para su análisis y tratamiento adecuado) y calidad de la información y documentación suministrada: asequible, entendible (lenguaje tecnocrático/popular) y desde posiciones/argumentos divergentes
- Actores con posibilidades y competencia de determinar los asuntos.
- Agenda: asuntos y temas abordados: técnicos/administrativos (presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos) y/o políticos (elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas).
- Asuntos que generan mayor preocupación y demanda y su relación con la composición de actores.
- Existencia de condiciones que permitan salvaguardar la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas.
- Grado de participación, calidad de la deliberación, capacidad de propuesta de los participantes (formulación razonada de propuestas e iniciativas concretas sobre los asuntos sociales públicos que en estos se tratan)..
- Sistemas de seguimiento, control y evaluación de acuerdos.
- Participación de actores en la activación de la agenda: posibilidad de incluir asuntos y problemas.

Información, acceso y canalización de la demanda política.

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

Niveles de participación ciudadana concedida, utilidad e impacto.

- Niveles de participación concedida: información, consulta o co-decisión.
- Impactos alcanzados: temporales (coyuntales o sostenidos), sustantivos o simbólicos; relacionales o materiales.
- Percepción de los actores respecto de la vinculación de los acuerdos y la percepción de influir en la política social local de manera práctica.

- Grado de satisfacción de los participantes en relación al tiempo y fuerzas invertidos.
- Resultados visibles de la participación.
- Auto-valoración de los actores: usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de servicios, ciudadanos, actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas.
- Capacidad evidenciada de intervenir de manera efectiva en las decisiones de la administración.

Evaluación.

La evaluación requiere de una planificación detallada desde el principio de la práctica participativa y no con posterioridad a la misma. Las dos cuestiones clave son, por un lado, quién evalúa y cómo lo hará. Existen diferentes posibilidades. Como síntesis se plantea

Evaluación interna y evaluación externa

	Evaluación externa o auditoría	Evaluación interna o autoevaluación
Quién evalúa	Evaluadores externos reconocidos (científicos, agencias, etc.)	Personas involucradas (políticos, técnicos, asociaciones, ciudadanos)
Ventajas	Transparencia Objetividad Rigor Comparabilidad	Aprendizaje Explicación de valores Reconocimiento de pluralismo y adaptación Asunción de responsabilidades
Inconvenientes	Recelos internos Conocimiento técnico elevado	Subjetividad Complejidad

Fuente: Jorba y Anduiza (2009:152)

De lo simbólico a lo sustantivo/auténtico: una práctica basada en el diálogo significativo

A partir del análisis de los discursos de actores participantes en mecanismos participativos y de los resultados obtenidos en estudios empíricos sobre el asunto, podemos extraer algunas conclusiones y aportaciones prácticas orientadas a trans-

ferir los conocimientos aportados por los propios protagonistas de los procesos participativos.

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..

Los procesos participativos requieren empezar con un mínimo de apoyo garantizado para asegurar posibilidades de éxito.

Los aspectos a considerar en los procesos, prácticas, actores y resultados podemos sintetizarlos en los siguientes:

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, estructura administrativa, desarrollo normativo, recursos de apoyo a organización y desarrollo y por supuesto, 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 conexiados entre si con el fin de dar una visión integradora de ciudadanía. El proceso participativo debe satisfacer lo emocional (capaz de que los participantes y la ciudadanía en general 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, valiosos. 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, 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 los “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 resulta eficaz 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) considerado necesario para ello.

4º) *Equipo dinamizador y dinámica facilitadora*. Los facilitadores deben ser imparciales y cualificados, cuya 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. En éste contexto también es importante pasárselo bien.

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

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

8º) *Funcionamiento deliberativo*. El proceso debe ser deliberativo. Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen (y normalmente

carecen), 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. Ofrecer oportunidades para la participación en decisiones políticas no puede significar que haya cada vez más gente que decida cada vez más a menudo sobre cada vez más temas de los cuales sabe bastante. Es preciso transferir esas capacidades a la ciudadanía para que esta disponga del capital y poder para adoptar decisiones autónomas. Pero el “imput” 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/impacto, una sensación de apropiación real sobre procesos, tareas y decisiones.

12º) *Compromiso sostenidos-cultura participativa.* Los procesos participativos deben vincularse entre si 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.

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.

Referencias bibliográficas

- ADLER, P.S., y KWON, S. (2002): "Social capital: Prospects for a new concept". *Academy of Management Review*, 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*, 2.
- ANDERSON, A. y JACK, S. (2002): "The articulation of social capital in entrepreneurial networks: Aglue or a lubricant?". *Entrepreneurship and Regional Development*, 14, p p. 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, J.G. (Ed.): *Handbook for Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258.
- 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*. Madrid, 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.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2008): "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". *Revista catalana de dret públic*, 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.
- F.E.M.P. (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 MARTIN, 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.
- GUTIERREZ, 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.
- HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza Editorial. 3ª Ed.

- HERRANZ, J. M^a. (2007): “Los ciudadanos como nuevos vigilantes de la transparencia de las empresas y las administraciones públicas”. *Congreso Internacional de Ética y Derecho a la Información, Roneo*.
- 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.
- LIN, N. (2001): *Social capital: A theory of social structure and action*, New York: Cambridge University Press.
- LÖFFLER, E. (2005): “Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa”. Texto publicado en *1^a Congreso Internacional de Democracia Participativa*.
- MARCUELLO, C. y SANZ, M^a. I. (2008): “Los principios cooperadores facilitadores de la innovación: un modelo teórico”. En REVESCO, 94, pp. 59-79.
- 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”. En *Revista Española de Ciencia Política*, 13. Madrid, pp. 51-87.
- MAX-NEEF, M. (1984): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria. Barcelona.
- 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.
- (2008): “Participación Local” Estudio C.I.S. n. 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. y GHOSHAL, S. (1998): “Social capital, intellectual capital, and the organizational Advantage”. En *Academy of Management Review*, 23, pp. 242-266.
- PASTOR, E. (2008): “Ciudadanía, democracia y política social municipal”. En *Revista de Ciencias Sociales Sistema*. 207. Fundación Sistema. Madrid pp. 109 – 127.
- (2009a): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Universidad de Murcia-Editum, Murcia.
- (2009b) “Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación ciudadana en las

- políticas sociales locales”. En *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada Documentación Social*, 154. Cáritas. Madrid. pp. 191 - 218.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid.
- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Mundi-Prensa, Madrid.
- (2003): *Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*. Mundi-Prensa Madrid.
- (2008): *El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones*. Mundi-Prensa Madrid.
- PUTNAM, R. D. (2001a): “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. En *Revista Zona Abierta*, 94/95. Fundación Pablo Iglesias. Madrid. pp.89 -104.
- (2001b): “Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work”. En *Revista Zona Abierta*, 94/95. Fundación Pablo Iglesias. Madrid. pp.105-119.
- (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores. Barcelona.
- (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Galaxia Gutemberg-Circulo e Lectores. Barcelona.
- RODRIGUEZ C., y CODORNIZ, M., (2000): *Las entidades voluntarias en España, institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- RODRIGUEZ, G., ARRIBA, A., MARBAN, V. y SALIDO, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. CSIC. Madrid.
- RODRIGUEZ HERRERO, G. y AJANGIZ, R. (2007): “Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada”. En *Revista Española de Ciencia Política*, 17. Madrid. pp. 181-197.
- 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 B.B.V.A. Bilbao.
- 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?* Función Encuentro. Madrid: pp.117-147.
- SUBIRATS, J. (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- TORRE, I DE LA (2005): Tercer sector y participación ciudadana en España. *Colección: Opiniones y Actitudes*, 51. CIS. Madrid.
- WARREN, M. E., (2001), *Democracy and association*, Princeton, Princeton University Presss.