



Consejos y foros de participación en servicios sociales: una aproximación a la perspectiva de los/as profesionales **(Councils and forums for participation in social services: An approach to the professionals' perspective)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 4 (2024), 955–982: INSTITUCIONALIZACIÓN, IRUPCIÓN Y EL ARRAIGO EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.1881](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.1881)

RECEIVED 16 OCTOBER 2023, ACCEPTED 20 DECEMBER 2023, FIRST-ONLINE PUBLISHED 7 FEBRUARY 2024, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2024

NOEMI BERGANTIÑOS* 

AMAIA GARCÍA ANDRÉS* 

AINHOA BERASALUZE CORREA* 

NEREA ZUBILLAGA-HERRAN* 

Resumen

Este estudio trata de comprender las percepciones de los/as profesionales de un específico ámbito de la administración pública como es el de los servicios sociales, sobre uno de los dispositivos de participación más habituales y extendidos: los consejos y foros consultivos. Más exactamente, de aquellos constituidos a nivel municipal en el sistema vasco de servicios sociales. Se ha empleado una metodología mixta. Por un lado, una aproximación cualitativa por medio de 15 entrevistas en profundidad a diferentes perfiles profesionales con amplio conocimiento en el sistema vasco de servicios sociales. Por otro lado, se realizaron un total de 65 encuestas a trabajadores/as sociales de ayuntamientos y entidades sociales implicadas en la prestación de servicios sociales. Los resultados muestran una visión negativa de estos dispositivos, evidenciando un carácter

Este artículo ha sido posible gracias a la financiación y participación de los autores en el Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (reconocido por el Gobierno Vasco (IT-1556-22).

Las autoras agradecen la colaboración de las personas que han participado en esta investigación tanto en calidad de informantes clave como respondiendo al cuestionario enviado.

* Noemi Bergantiños. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Grupo de Investigación Parte Hartuz. Dirección de email: noemi.bergantinos@ehu.eus

* Amaia García Andrés. Doctora en Trabajo Social por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y trabajadora social en Bizipoz, cooperativa de Innovación social. Dirección de email: amaia_g93@hotmail.com

* Ainhoa Berasaluze Correa. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Grupo de Investigación Parte Hartuz. Dirección de email: ainhoa.berasaluze@ehu.eus

* Nerea Zubillaga-Herran. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Grupo de Investigación Parte Hartuz. Dirección de email: nerea.zubillaga@ehu.eus

más bien simbólico. Los testimonios permiten, no obstante, comprender la relevancia que diferentes profesionales otorgan a la dimensión participativa de los servicios sociales.

Palabras clave

Participación; foros; consejos; servicios sociales; democracia

Abstract

This study seeks to understand the perceptions of professionals in a specific area of public administration such as social services, on one of the most common and widespread participation mechanisms: consultative councils and forums. More precisely, those constituted at municipal level in the Basque social services system. A mixed methodology was used. On the one hand, a qualitative approach by means of 15 in-depth interviews with different professional profiles with extensive knowledge of the Basque social services system. On the other hand, a total of 65 surveys were carried out with social workers from local councils and social entities involved in the provision of social services. The results show a negative view of these devices, evidencing a rather symbolic character. However, the testimonies allow us to understand the relevance that different professionals attach to the participatory dimension of social services.

Key words

Participation; forums; councils; social services; democracy

Table of contents

1. Introducción.....	958
1.1. Los consejos consultivos como mecanismo de participación.....	958
1.2. La participación en los servicios sociales: ¿qué lugar ocupan los consejos consultivos?	960
2. Método.....	962
3. Trabajo de campo y análisis de datos.....	963
4. Resultados	965
4.1. Aproximación cuantitativa a los consejos y foros de participación municipales	965
4.2. Aproximación cualitativa a los imaginarios profesionales: participación, servicios sociales y consejos y foros consultivos	969
5. Discusión y conclusiones.....	974
5.1. Discusión.....	974
5.2. Conclusiones.....	976
Referencias	977
Anexo 1. Nombre de los foros o comisiones existentes en Entidades Sociales	981
Anexo 2. Nombre de los foros o comisiones existentes en Ayuntamientos.....	982

1. Introducción

El artículo analiza las perspectivas de las y los profesionales de los servicios sociales, en especial, del ámbito municipal, sobre las herramientas que ofrece la Ley 12/2008 de la CAE de cara a la participación de la ciudadanía en dicho sistema. Más exactamente, el objetivo principal plantear indagar en la opinión de las y los trabajadores sociales sobre los dispositivos que en forma de consejos y foros dan cabida a la participación ciudadana en este ámbito de los servicios sociales. Se parte de subrayar la necesidad de profundizar en esta cuestión considerándola como una herramienta fundamental para una mayor democratización del propio sistema y, al mismo tiempo, tratando de contribuir al escaso abordaje académico realizado al respecto.

El trabajo cuenta con los siguientes apartados: en primer lugar, se ofrece una aproximación teórica que trata de establecer los pilares conceptuales en los que se asienta posteriormente la discusión. Después, se detalla la metodología utilizada y se presentan los resultados obtenidos en el estudio. Seguidamente se ofrece un apartado de discusión de estos resultados junto con una conclusión final.

1.1. Los consejos consultivos como mecanismo de participación

La experiencia participativa de las últimas décadas da cuenta de la pluralidad de enfoques, formas de entender y de poner en práctica la participación ciudadana. La literatura más reciente al respecto parece poner el foco en las formas de innovación democrática actuales en las que la participación se articula mediante espacios de deliberación, tales como los minipúblicos (Smith y Setälä 2019, Abbas y Sintomer 2022). Estos mecanismos son considerados como espacios en los que un grupo reducido de personas estadísticamente representativo delibera sobre temas de interés general con el fin de lograr una opinión que podría ser similar a la de la opinión pública (Camarelles 2021).

Por otro lado, sin embargo, existe una importante experiencia acumulada en torno a mecanismos de participación de orientación consultiva que han venido ofreciendo a grupos y colectivos organizados un espacio para la participación en diferentes sectores y niveles territoriales. Este es el caso, entre otros, de los consejos consultivos. Considerados como una de las formas de participación de mayor presencia y tradición (Font 2020, Fernández-Longo 2023), los consejos consultivos podrían definirse como espacios permanentes de participación impulsados en su mayoría por las administraciones públicas en los que ciudadanía y diferentes grupos de la sociedad civil organizada concurren para ser consultados y debatir sobre asuntos públicos relacionados con sectores y ámbitos territoriales de intervención pública.

Se trata del dispositivo de participación más habitual en muchos países (Font *et al.* 2019) y podríamos ubicarlo dentro de los esfuerzos que las instituciones públicas, en una lógica de arriba hacia abajo, han tratado de realizar con el objetivo de producir mejores políticas. Aquí, el papel de la participación ciudadana se ha basado en la idea de ayudar a las instituciones a ofrecer respuestas y soluciones a los problemas complejos que muestran las diferentes realidades sociales (Fung 2015). Esta es una cuestión relevante, al menos desde la consideración que realizan Bua y Bussu (2021) sobre la intencionalidad de las formas de gobernanza y la distinción entre aquellas orientadas al desarrollo de mejores políticas y la legitimación de las instituciones tradicionales, y otras formas de

gobernanza participativa más transformadoras y dirigidas a promover la justicia social y profundizar la democracia.

Sin embargo, pese a gozar de una importante consolidación institucional, la percepción, entre otras, de que estos consejos no suponen formas de participación con un impacto real en la toma de decisiones ha derivado en una insuficiente atención académica, si bien, por el contrario, son una fuente de conocimiento sobre las instituciones participativas muy importante (Rico y Alarcón 2022). Su estudio se ha acometido desde la consideración de diferentes dimensiones e indicadores, a menudo desde la preocupación de mostrar si este mecanismo de participación se alinea bien con los considerados como bienes democráticos que se le presuponen: la inclusión de todos los intereses, la capacidad de control sobre la actuación de la administración por parte de quienes participan y el impacto en la toma de decisiones (Rico y Alarcón 2022). En relación a esta última cuestión, se ha venido insistiendo en que ésta es, sin duda, una de las razones que explica por qué, pese a esa visión más bien negativa de los consejos, sus participantes, sobre todo de consejos de tipo sectorial, estarían interesados/as en participar en ellos (Font *et al.* 2019).

En este sentido, y más allá de los consejos consultivos, es sobradamente reconocido que para evitar la denominada frustración participativa (Fernández-Martínez *et al.* 2019) y lograr una cierta credibilidad, la participación ciudadana debe tener impacto en la política y éste debe ser apreciado por la ciudadanía (Vrydagh 2022). La cuestión de las herramientas analíticas con las que medir el impacto es compleja y ha sido abordada desde diferentes propuestas (una de las más recientes la de Rico y Alarcón (2022)). Su análisis, en cualquier caso, implica considerar la discrecionalidad de quienes están en posición de decidir si las ideas ciudadanas (propuestas y recomendaciones) planteadas en este tipo de institución participativa se integran o no en las decisiones políticas (Vrydagh 2022).

En cualquier caso, la cuestión del impacto no es la única motivación que explica la participación en los consejos consultivos. El trabajo de Font *et al.* (2019) sobre este mecanismo en el contexto español, muestra que tanto para las personas como para las organizaciones que participan en ellos, la obtención de información, el establecimiento de contactos y la construcción de redes, o simplemente el desempeño de sus funciones cívicas, explicarían las razones para participar en estos consejos.

Su origen se sitúa en la década de 1980 y comienzan su expansión en diferentes niveles territoriales, transitando de las políticas socioeconómicas a sectores relacionados con la educación, mujer o la juventud, entre otros (Navarro 2004), y sobre todo a nivel municipal (Brugué 2018). Este despliegue tiene su reflejo también en el específico sistema público de servicios sociales, objeto de este trabajo. Algunos trabajos recientes lo explican señalando la importancia de repensar los servicios sociales y su papel en el ámbito de la política social (Lazăr *et al.* 2018, Truell 2019), conscientes de las dificultades para erradicar las formas de desigualdad que caracterizan la actual realidad social (León 2023) y el papel que los servicios sociales pudieran tener en ello.

1.2. La participación en los servicios sociales: ¿qué lugar ocupan los consejos consultivos?

Los servicios sociales son un sistema de protección social público que responde a las necesidades de carácter social y que, junto con otros sistemas como el sanitario, educativo o de garantía de ingresos, tratan de garantizar un adecuado nivel de bienestar social al conjunto de la ciudadanía. En el contexto vasco, la Ley 12/2008 define el Sistema Vasco de Servicios Sociales como “una red pública articulada de atención, de responsabilidad pública, cuya finalidad es favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional” (art. 5).

Considerados como instrumentos centrales en la lucha contra la desigualdad y la promoción de la justicia social (Truell 2019), los servicios sociales han venido siendo objeto, por tanto, de diferentes propuestas y perspectivas que tratan de fortalecer este papel transformador que se les supone. Una de ellas es la que plantea la importancia de introducir una dimensión participativa en la articulación y gestión de los servicios sociales (Fantova 2014, Pastor 2015, Navarro 2019), como una estrategia alineada con los objetivos de lograr mayor profundización democrática y justicia social. En este sentido, lo referido a la participación en este específico ámbito de la política social resulta relevante por cuanto es considerada la finalidad y razón de ser del propio sistema en la medida en la que promover la autonomía y la integración social (Fantova 2019) necesita ineludiblemente de la participación de las personas y de la ciudadanía en su conjunto.

Así se recoge, además, en buena parte de las normas y estructuras que han tratado de articular esta dimensión participativa en el sistema de servicios sociales. Este es el caso, por ejemplo, de los ya citados consejos y foros de participación que tratan de involucrar a diferentes agentes y entidades sociales en los asuntos públicos relativos, en este caso, a los servicios sociales. Su impacto, sin embargo, ha sido poco explorado empíricamente, por lo que se hace necesario el aporte de evidencias que contribuyan a clarificar qué ha supuesto la asunción de esta dimensión participativa en el sistema de servicios sociales en el marco de sus grandes contingencias: personas mayores, infancia y familia, exclusión social, violencia contra las mujeres e inmigración.¹

El Sistema Público de Servicios Sociales busca promover el pleno desarrollo y bienestar de las personas, así como prevenir las circunstancias que pueden derivar o desembocar en exclusión social (OECD 2022). Entre sus principios está el de la participación, tal y como muestran las más recientes leyes autonómicas de servicios sociales en las que se hace mención explícita a la creación de mecanismos y vías para fomentar la participación en la gestión del propio sistema de servicios sociales, así como en lo relativo a la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales (Pastor 2015, 2017).

En lo que respecta a la Ley 12/2008 de servicios sociales de tercera generación de la CAE, se considera la participación ciudadana como uno de los principios rectores del sistema:

¹ Basado en lo que establece la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca (CAE) cuando menciona que contempla la creación de consejos sectoriales en los ámbitos foral y local, así como, complementariamente, a nivel autonómico.

“Los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de las personas y de los grupos, así como la participación de las personas usuarias, en la planificación y el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales” (art. 7. j). Del mismo modo, la participación es considerada como mecanismo orientado a la consecución de los objetivos esenciales (art. 6. 2b) y un principio inspirador del modelo de atención y de intervención del sistema vasco de servicios sociales (art. 8 a). Respecto al derecho a la participación de las personas usuarias, se recoge dicho derecho tanto en lo relativo a la elaboración del diagnóstico y plan de atención (art.9.i), como en las decisiones que les afecten y funcionamiento de los servicios (art. 9.j).

La ley subraya la importancia de la participación en la atención primaria, incluyendo en su catálogo un servicio específico para la promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales (art. 22. 1.5.), que posteriormente se desarrolla como derecho subjetivo en el Decreto 185/2015 de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (Anexo I, pág. 32). Por último, la Ley incorpora el Consejo Vasco de Servicios Sociales (art. 48), los Consejos territoriales y Consejos locales (art. 49), como órganos consultivos y de participación que garantizan cauces de participación efectivos y ágiles para el conjunto de la población, y en particular para las organizaciones representativas de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales y de las entidades de iniciativa privada, en la planificación, funcionamiento y evaluación del sistema (art. 47).

De esta manera, normativa y orgánicamente se trata de reconocer la importancia de la participación de las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil en el conjunto del sistema de servicios sociales, dando continuidad a la pretendida ruptura con la ampliamente criticada orientación asistencialista del sistema y en favor de un sistema más democrático (Zubillaga y Bergantiños 2023).

El estudio de Pastor (2017), señala que entre los mecanismos más habituales de participación ciudadana en las políticas de servicios sociales se encuentran las denominadas estructuras de participación de carácter asociativo o consejos. Así mismo, ofrece una fotografía sobre su composición y algunas de sus limitaciones: los consejos de servicios sociales tienen una participación de tipo asociativa y sectorial/especializada (por sectores de población) en su mayoría, con poco espacio para la participación individual, en los que pese a que se valora la posibilidad de diálogo y obtención de información, se valora negativamente que los aspectos metodológicos de las sesiones no facilitan la consulta, la deliberación y la elaboración de propuestas (Pastor 2017).

El estudio de este tipo de mecanismos de participación en el ámbito de los servicios sociales es bastante escaso (Müller y Pihl-Thingvad 2019), si bien en los últimos años se han publicado algunos trabajos que tratan de evaluar su implementación e impactos. Entre ellos, podría destacarse el trabajo de Muurinen (2019) sobre el caso finlandés o en España los trabajos de Pastor (Pastor y Navarro 2014, Pastor 2015, 2017).

Los resultados de estos estudios señalan que pese a un importante desarrollo, la participación en servicios sociales muestra que no está exenta de algunas dificultades: (i) aquellas relativas a una diferente comprensión entre profesionales y personas usuarias del significado y objetivos de la participación (Matthies 2010), (ii) otras ligadas a la no consideración suficiente de los derechos de las personas usuarias a participar y, en consecuencia, la creación de formas de participación más bien cosméticas o simbólicas

sin un impacto real en la toma de decisiones (Goosen y Austin 2017, Nykänen 2020), (iii) también dificultades vinculadas a la falta de flexibilidad del sistema de servicios sociales y de sus profesionales para incorporar lo proveniente de los espacios de participación (Servicio de Información e Investigación Social –SIIS– 2007, Müller y Pihl-Thingvad 2019).

2. Método

Este trabajo tiene como objetivo principal comprender cuáles son las percepciones de los/as profesionales que participan en los consejos y foros consultivos constituidos a nivel municipal en el sistema vasco de servicios sociales. Más exactamente, estos son los objetivos definidos para este trabajo:

- Conocer las visiones de diferentes profesionales del ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), sobre el sentido y la realidad de la participación en los servicios sociales.
- Identificar las oportunidades y dificultades que los/as profesionales plantean sobre los consejos y foros de participación propios de los servicios sociales municipales vascos.

La hipótesis principal que se plantea es que desde el punto de vista profesional se subraya la relevancia de la dimensión participativa en los servicios sociales al tiempo que se asume un escaso impacto y función cosmética de estos específicos mecanismos de participación (consejos y foros de participación) y se alude a otros beneficios de tipo simbólico.

La consideración de los servicios sociales se ha traducido en una doble perspectiva teórico-práctica en la que se aborda la participación ciudadana y este tipo de mecanismos participativos tanto desde el Trabajo Social como desde las teorías de la democracia participativa más cercanas a la Ciencia Política. Así, se realizó una búsqueda documental acorde a estos marcos y áreas de conocimiento con el fin de ofrecer un estado de la cuestión actual que dé cuenta de sus postulados y principales evidencias científicas.

Como se ha dicho, el ámbito de estudio del trabajo incluye toda la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), centrándose en las específicas comisiones y foros de participación existentes en los servicios sociales municipales y relativos a las principales áreas de contingencia sobre los que actúan. Por un lado, se realizó una selección por conveniencia con el objetivo de contactar con informantes “clave” o cualificados (bien por su conocimiento académico bien por su experiencia profesional) en el ámbito de los servicios sociales. Por otro lado, además de recoger este discurso experto, se buscó describir el funcionamiento actual de estos mecanismos de participación, así como la percepción que sus participantes (trabajadoras/es sociales de ayuntamientos y representantes de entidades del tercer sector) tienen sobre los mismos, especialmente en lo referido a su impacto y las motivaciones para participar en ellos.

Para todo ello, se realizó una recogida de información sobre la presencia de dichos mecanismos de participación en el ámbito municipal de los servicios sociales vascos, con base en la revisión previa del marco legislativo actual que delimita el objeto de estudio aquí considerado. Así mismo, se tuvo en cuenta la revisión documental ya mencionada en diferentes bases de datos y revistas específicas de las áreas de conocimiento detalladas

e indexadas en Scopus y Journal Citation Report (*Journal of Representative Democracy, European Journal of Social Work, Journal of Civil Society, International Social Work, entre otras*).

3. Trabajo de campo y análisis de datos

Una vez realizada la revisión documental y el análisis del marco normativo, se procedió a la elaboración de las dos herramientas principales para llevar a cabo el trabajo de campo. Por un lado, el guion de la entrevista en profundidad, dirigida a la muestra intencional de informantes cualificados/as y, por otro lado, el cuestionario con preguntas cerradas y abiertas de respuesta breve, orientadas estas últimas a ofrecer un espacio libre de categorías cerradas para, sobre todo, describir las oportunidades y dificultades que ofrecen estos mecanismos de participación de una manera no condicionada.

El análisis cuantitativo mediante encuesta estuvo dirigido a trabajadores/as sociales de ayuntamientos y profesionales de entidades sociales implicadas en la prestación de servicios sociales en el País Vasco. Todos ellos/as, participantes en estos consejos y foros consultivos en servicios sociales municipales. Para los ayuntamientos, la muestra consideró la inclusión, además de las tres capitales de las tres provincias, de todos los municipios de la CAE de más de 10.000 habitantes, con un servicio social municipal de referencia en el propio municipio. A todos ellos se les remitió vía mail el cuestionario y fue necesario en algunos casos el refuerzo telefónico para su cumplimentación. En el caso de las entidades sociales se listaron todas aquellas con registro en la CAE y consideradas como entidades de acción social con concurrencia en alguna de las contingencias sobre las que se centra el sistema de servicios sociales vasco. Finalmente, fueron recogidas 65 encuestas en total (23 ayuntamientos y 42 entidades sociales). Las encuestas se configuraban en torno a cuatro bloques temáticos: (i) Participación en mecanismos de dispositivos municipales (consejos de servicios sociales), (ii) Servicios y centros de servicios sociales municipales, (iii) Participación en la intervención individual-familiar y (iv) Experiencias y procesos de participación puntuales.

Por su parte, el análisis cualitativo, mediante entrevistas en profundidad, fue planteado por su idoneidad para acceder a la interpretación de lo que las personas entrevistadas plantean respecto a las cuestiones sobre las que son preguntadas (Ruiz de Olabuénaga 2012, Carbonero y Caparrós 2015). En relación a la muestra, fueron realizadas un total de 15 entrevistas mediante una muestra intencionada de diferentes perfiles profesionales que concurren en el sistema vasco de servicios sociales: académicos/as del área de conocimiento de servicios sociales, trabajadoras sociales, asesores/as en servicios sociales y política social, representantes de entidades del tercer sector social vasco, directores/as de áreas o departamentos de servicios sociales y directores/as de participación ciudadana a nivel municipal, etc. El perfil de las personas participantes estuvo determinado por su conocimiento teórico-empírico y/o su experiencia profesional en el sistema vasco de servicios sociales. De esta manera, la muestra permitía acceder a un discurso capaz de mostrar una reflexión y análisis en torno al sentido de la participación en este ámbito, así como a las oportunidades y dificultades que perciben. Se trata por tanto de acceder a una perspectiva concreta en la que poder identificar percepciones argumentadas desde el conocimiento basado en la práctica y su estudio.

Para la muestra se ha tenido en cuenta la diversidad profesional, el sexo (han sido entrevistadas un total de siete mujeres y ocho hombres) y una cierta representatividad

de las tres provincias de la CAE (ocho entrevistas fueron realizadas a profesionales de Bizkaia, tres de Álava y cuatro de Gipuzkoa). La saturación de perfiles y la técnica de bola de nieve dibujaron esta muestra. Las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento informado y fueron transcritas a fin de no extraviar ninguna información. Su duración fue de entre 45 y 90 minutos. La codificación de las entrevistas (indicada mediante la E = entrevista) se realizó con el fin de garantizar el anonimato de las personas entrevistadas, identificándose también el perfil profesional con su inicial (TS= Trabajadora social; R= Responsable o director/a del área o dpto. de servicios sociales, TSS= trabajador/a de entidad del tercer sector social; A= académico/a del área de conocimiento de servicios sociales; AS= asesores en servicios sociales y política social) y el número correspondiente según el orden en el que se realizaron las entrevistas.

El guion de la entrevista estaba semiestructurado y distinguía tres bloques principales en los que se incluían preguntas o líneas de indagación sobre diferentes categorías de análisis:

- Bloque 1: Sobre la participación y los mecanismos para implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones y la democracia
- Bloque 2: La participación en los servicios sociales: visiones paradigmáticas y aprendizajes
- Bloque 3: Consejos y foros de participación en los servicios sociales municipales

El análisis ha sido realizado en base a tres grandes dimensiones de análisis en las que ubicamos ocho categorías que conforman el discurso sobre la realidad de la participación en el ámbito de los servicios sociales. Para cada una de estas categorías se han abordado diferentes líneas de indagación que muestran la imagen que sobre esas cuestiones tienen las personas entrevistadas.

TABLA 1

Dimensiones/Bloques	Categorías	Líneas de indagación
Participación ciudadana y democracia	Concepto de participación	Significado de participación, actitudes hacia la participación
	Participación en la administración pública	Teoría vs. práctica, compromiso político, cultura participativa, recursos
Participación en servicios sociales	Sistema de servicios sociales	Estructura del sistema de servicios sociales, trabajo social comunitario
	Participación en la intervención	Situación de los/as profesionales, relación profesional/usuario/as, niveles de intervención
	Contexto COVID-19	Autonomía, proximidad
Comisiones y foros	Percepción impacto	Capacidad de influencia, eficacia y eficiencia política
	Satisfacción	Conformidad con la participación
	Evaluación	Oportunidades y dificultades

Tabla 1. Categorización para el análisis cualitativo.
(Fuente: elaboración propia).

El análisis de datos se llevó a cabo mediante un proceso inductivo en el que se identificaron y extrajeron citas, entendidas como unidades de significado analizables, las cuales fueron codificadas y agrupadas por categorías de ideas identificadas en el discurso mayoritario. El proceso de análisis consistió en la agrupación y comparación de las unidades de significado, rastreando las similitudes y diferencias que permitieran la identificación de resultados generales y específicos.

4. Resultados

En el apartado que sigue se presentan los resultados obtenidos en esta investigación atendiendo a los objetivos y categorías de análisis señaladas previamente. Más exactamente, se muestran en primer lugar los resultados del análisis cuantitativo con el fin de ofrecer una primera fotografía de los consejos y foros de participación municipales existentes actualmente y perfilar la opinión de los/as profesionales que participan en ellos respecto a su funcionamiento, impactos, dificultades y oportunidades y motivaciones para participar en ellos. Por otro lado, en segundo lugar, se hace referencia al análisis cualitativo de los discursos recogidos para la comprensión de la visión que los/as informantes clave plantean sobre esta cuestión de la participación en el ámbito de los servicios sociales.

4.1. Aproximación cuantitativa a los consejos y foros de participación municipales

Los resultados que se muestran a continuación recogen algunos de los datos de la encuesta que fue dirigida a trabajadoras sociales de ayuntamientos y entidades sociales del ámbito de los servicios sociales de la CAE. En primer lugar, la tabla 2 da cuenta de la presencia de consejos o foros relacionados con las contingencias de los servicios sociales en los ayuntamientos vascos.² En ella se puede observar cómo los ayuntamientos han constituido espacios permanentes de participación sobre todo relacionados con el sector de las personas mayores³ y, con una menor frecuencia, violencia contra las mujeres, infancia y familia, inmigración y, finalmente, exclusión social.

TABLA 2

	Sí	No	Ns/nc	% Sí	% No	% Ns/nc
Personas mayores	16	6	0	72,7	27,3	0,0
Infancia y familia	7	14	0	33,3	66,7	0,0
Exclusión social	5	14	1	25,0	70,0	5,0
Violencia contra las mujeres	10	11	0	47,6	52,4	0,0
Inmigración	7	13	1	33,3	61,9	4,8
Otros	1	7	5	7,7	53,8	38,5

Tabla 2. Ámbitos de Participación en consejos o foro municipal en servicios sociales de Ayuntamientos de la CAE (n y %).

² En el anexo 1 se detallan los específicos mecanismos de participación identificados en este trabajo a través de la encuesta realizada. Para este caso, se opta por hablar genéricamente de consejos y foros, entendiendo su ajuste terminológico a los marcos de análisis teóricos y empíricos aquí utilizados, pero los nombres y denominaciones otorgadas son muy diferentes.

³ Como señalaba una persona entrevistada, "en el Consejo de Acción social la agenda de los mayores tiene muchísima presencia y no así la de otros colectivos. (E(R)-8)".

(Fuente: elaboración propia).

Respecto a la finalidad de estos consejos y foros (gráfico 1), los resultados de la encuesta parecen mostrar que para sus participantes éstos tienen sin duda un carácter fundamentalmente consultivo. Así lo afirman el 30,6% de las entidades sociales y el 52,4% de los ayuntamientos. La segunda opción más señalada es la que describe a estos consejos y foros de participación como consultivos e informativos.

GRÁFICO 1

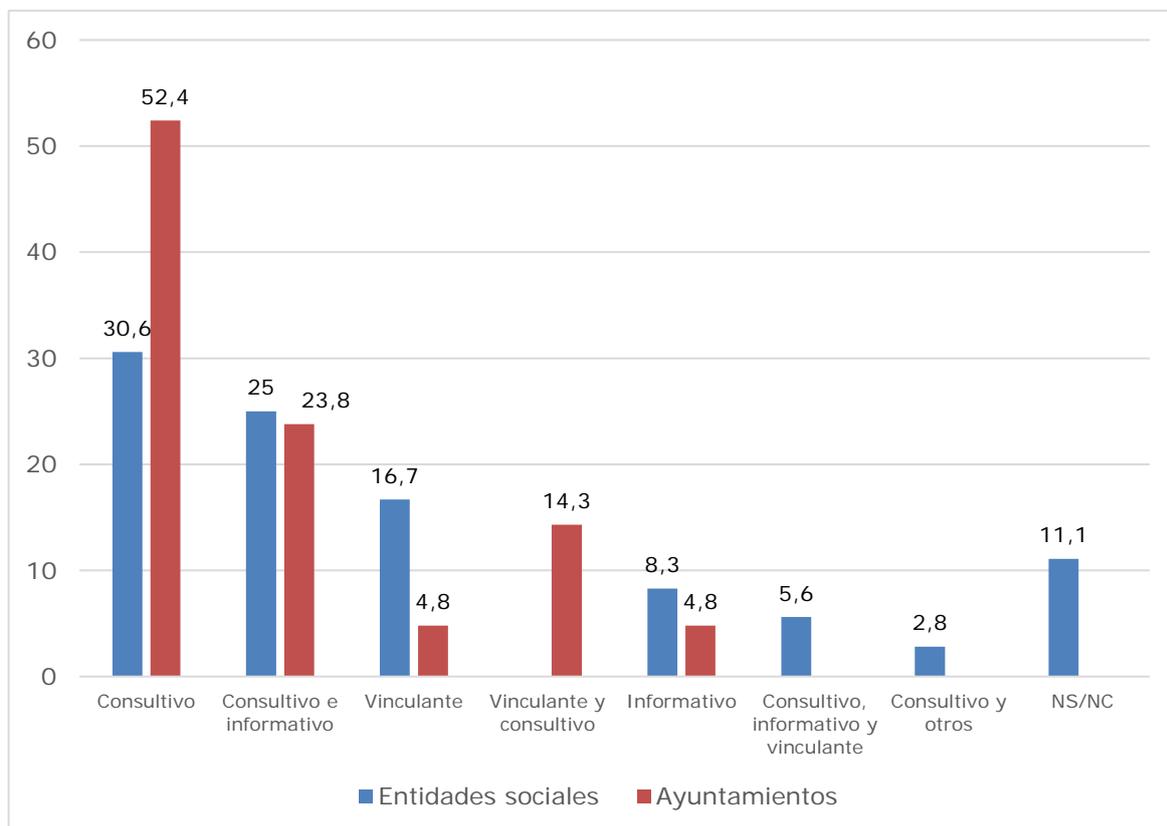


Gráfico 1. Finalidad de los consejos y foros de participación en servicios sociales.
(Fuente: elaboración propia).⁴

Relacionado con la finalidad, al ser preguntados sobre la presencia de los debates acometidos en estos mecanismos de participación en las decisiones políticas, las personas participantes de las entidades sociales se muestran algo más pesimistas que las/os trabajadoras/es sociales de la institución municipal. Así se refleja en el siguiente gráfico:

⁴ En esta pregunta, el cuestionario ofrecía la posibilidad de señalar varias respuestas u opciones a la vez, de ahí las diferentes agrupaciones que se recogen en la tabla.

GRÁFICO 2

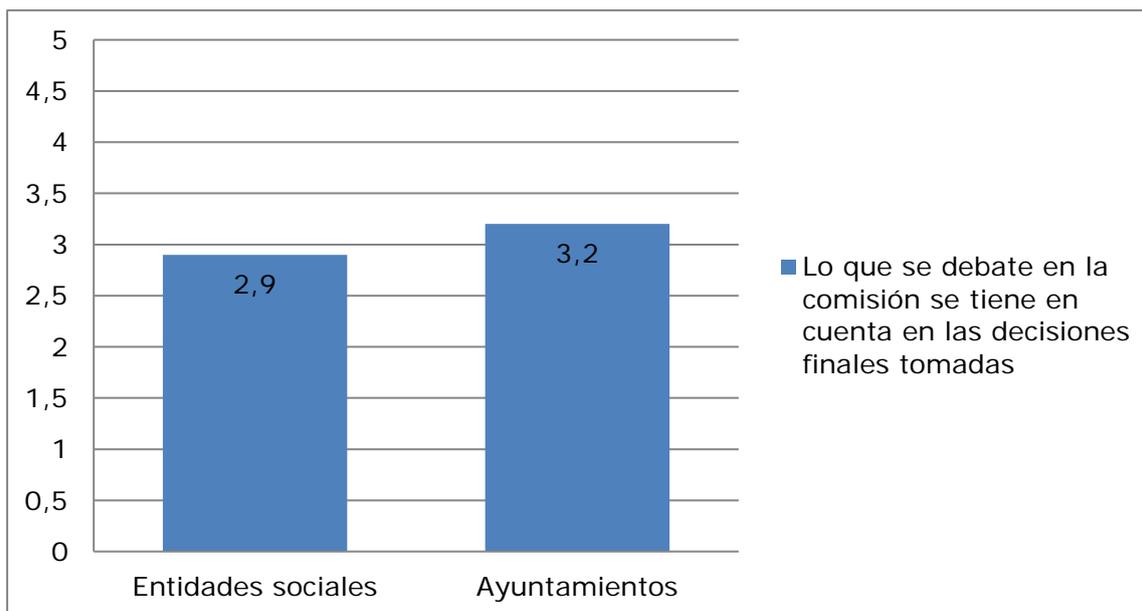


Gráfico 2. Utilidad e impacto de las comisiones o foros (Media) (Fuente: elaboración propia).

Por su parte, la satisfacción media que muestran tanto las entidades sociales como las/os trabajadoras/os municipales de los Ayuntamientos respecto a su participación en este tipo de consejos y foros del ámbito de los servicios sociales se sitúa en valores muy similares (6,8 entidades sociales y 6,6 ayuntamientos), siendo un poco más alta en el caso de las participantes de las entidades sociales, pero sin alcanzar una valoración notable en ninguna de las dos.

GRÁFICO 3

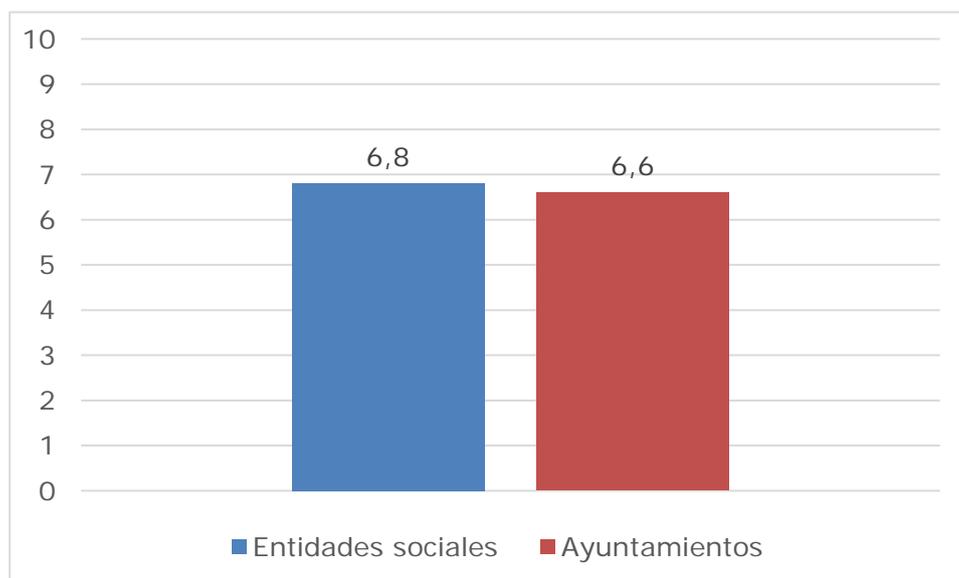


Gráfico 3. Satisfacción general de las comisiones o foros (Media) (Fuente: elaboración propia).

Finalmente, con el objetivo de identificar las principales oportunidades y dificultades que relatan sus participantes, la encuesta incluyó una pregunta abierta a este respecto. Las tablas 3 y 4 muestran las respuestas obtenidas tanto para las personas participantes

de las entidades sociales como de las/os trabajadoras/es sociales de los ayuntamientos. En el caso de las/os participantes de entidades sociales las respuestas hacen alusión a cuestiones relacionadas con el carácter consultivo de estos mecanismos y la ausencia de una posibilidad real de influir en la toma de decisiones, otras relacionadas con el funcionamiento en sí de estos consejos y algunas relativas a la propia configuración (atomizada) de las propias entidades sociales.

Por su parte, las dificultades que indican las/os trabajadoras/es sociales de los ayuntamientos consultados coinciden en señalar su carácter consultivo como un problema, pero se detienen en apuntar también aspectos más relacionados con las dificultades y el alto coste que supone la preparación de estos espacios en un entorno, además, de mucha carga laboral y poca implicación o cultura participativa.

TABLA 3

Entidades sociales	Ayuntamientos
Carecen de carácter vinculante y tienen competencias limitadas.	Falta de implicación, de tiempo, de continuidad, de personal y de recursos económicos.
Los problemas para convocar de manera regular y participar en las comisiones (falta de tiempo, dificultades por discapacidad o falta de autonomía, etc.).	Requiere de un trabajo importante en la preparación de contenidos y dinámica de reuniones. Dificultades en la obtención de consensos por diferentes intereses o puntos de vista.
Disparidad en el nivel de compromiso y falta de voluntad política; en ocasiones las decisiones están tomadas por adelantado.	Mucha carga de trabajo, no hay un liderazgo o una agenda de trabajo lógica. Quieren que siempre sea Servicios Sociales quien lidere.
Dificultades para aterrizar en lo concreto y llegar a entenderse entre personas con diferentes ideologías, culturas, edades, etc.	Escaso interés por parte del poder políticos, las comisiones no se hacen con el fin de crear algo y carecen de capacidad real de decisión.
Falta de recursos y dinero.	Un proceso burocrático excesivo, la lentitud en la ratificación de las decisiones adoptadas.
Insuficiencia de comisiones y el largo tiempo de respuesta.	
Atomización del tercer sector.	

Tabla 3. Principales dificultades de las comisiones y foros.

(Fuente: elaboración propia a partir de la información recogida en la encuesta).

Por otro lado, en clave positiva, tanto las/os participantes de las entidades sociales como de los ayuntamientos, señalan, como se observa en la siguiente tabla, algunas oportunidades derivadas de este tipo de mecanismo de participación. Más exactamente, lo que señalan prioritariamente tiene que ver con el acceso a foros de encuentro con otros agentes sociales e institucionales, espacios de debate y creación de redes.

TABLA 4

Entidades sociales	Ayuntamientos
La puesta en común de diferentes puntos de vista, opiniones y experiencias sobre un mismo ámbito.	Decisiones adecuadas a las necesidades de las personas y del pueblo, se evitan errores, se logra una mejor utilización de los recursos y servicios.
Foro de encuentro entre técnicos, ciudadanía y agentes políticos.	Abrir debates, conocimiento de los agentes, crear redes, concienciación en sensibilidad y que el pueblo sea un apoyo y se implique.
Riqueza de los debates generados.	La puesta en marcha de proyectos o servicios nuevos.
Posibilidad de influir en las decisiones municipales, es un mecanismo de democratización y de activación ciudadana.	
Permiten conocer a agentes y entidades trabajando en el mismo ámbito, estableciendo vínculos y sinergias.	

Tabla 4. Principales oportunidades de las comisiones y foros (Fuente: elaboración propia a partir de la información recogida en la encuesta)

4.2. Aproximación cualitativa a los imaginarios profesionales: participación, servicios sociales y consejos y foros consultivos

En este subapartado se van a mostrar los resultados del análisis cualitativo realizado. Se ha considerado que la visión de las personas entrevistadas en calidad de informantes clave permite complementar algunas de las cuestiones señaladas en el apartado anterior y ofrecer así un análisis más completo. Los testimonios reflejan las ideas sobre lo que se entiende por participación ciudadana, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, y la consideración sobre la experiencia de los consejos y foros de participación en servicios sociales municipales de la CAE objeto de estudio en este trabajo. Para este fin, en este apartado se ofrecerá la información obtenida en las entrevistas, organizada en las siguientes tres categorías: (i) las representaciones o significados atribuidos al término de participación; (ii) su consideración en el ámbito de los servicios y (iii) la reflexión sobre los consejos y foros relativos a las contingencias contempladas desde los servicios sociales.

4.2.1. Ideas y representaciones sobre la participación

Las entrevistas recogen de una manera muy clara las dificultades que supone aproximarse conceptualmente a la participación y reconocen como un obstáculo el que se puedan estar barajando diferentes ideas de lo que es participación por parte de los/as diferentes agentes que puedan estar llamados a ella.

Yo creo que no siempre está al cien por cien claro de qué hablamos cuando hablamos de participación. (E(A)-1)

Al final cada entidad entendía la participación de una forma y no había un cuerpo común. Y eso dificultaba el desarrollo de las actividades. (E(R)-13)

Yo creo que a lo largo de todas las entrevistas ya habréis visto que las definiciones de participación son amplias y son diversas. Y si preguntas a cada uno yo creo que esto nos sigue pasando a nosotros a nivel de la Red. Cuando preguntamos qué es la participación, cada uno entendemos la participación de una manera. (E(TSS)-6)

Desde esta primera consideración, la participación se define desde posiciones en general bastante pesimistas respecto a su estado de salud o en comparación con un ideal que entienden no se está dando. Se hace referencia a lo que aún queda por hacer o mejorar para que la participación ciudadana que se impulsa desde la administración pública sea realmente “verdadera” participación, de cercanía y con impacto, y no algo que se hace “porque se tiene que hacer”.

Pero bueno, yo en general soy bastante pesimista sobre esto. Creo que falta mucho para que se dé una auténtica participación y para que se aclare cómo hacerlo. (...) Y hay alguien que ha puesto el dinero, el tiempo y los medios para que eso se haga, pero en el fondo tiene de momento mucho más de fachada que de otra cosa. (E(A)-1)

La sensación es un poco como de (...), escaparatismo, de puesta en escena. (E(AS)-3)

Pero para mí la participación pasa por estar muchísimo más donde está la gente, escuchar y ver cómo conectamos cosas (...) Creo que no estamos siendo capaces de conectar ni de ofrecer algo de valor. (E(R)-7)

Estos testimonios dan cuenta de la preocupación sobre los límites de la experiencia participativa en el ámbito institucional. Más aún, resultan críticos por señalar que no se está dando una forma de participación que garantice la capacidad de decidir en sus foros y por parte de todos/as sus participantes y, en consecuencia, la tildan de ser un “escaparate”, una forma más bien cosmética de participación.

Entre las razones que se relatan para explicar este diagnóstico de la participación, se hace referencia de una manera muy importante a lo que se considera como una insuficiente cultura para la participación, tanto dentro de la propia administración como por parte de la ciudadanía:

En general yo sí que creo que como ciudad no estamos educados para la participación. (E(R)-14)

Yo creo que nosotros aquí no tenemos suficiente cultura. (...) Muchas personas que trabajamos en la Administración pensamos que esto es una sobrecarga. Que ya estamos cargados, ¿eh? (E(R)-4)

Con lo cual, entiendo que existe muy poca cultura de participación. (...) No hay consciencia de tener derecho a tomar parte porque es mi propia vida y tengo que ser sujeto protagonista. Eso no existe. (E(TSS)-2)

Por otro lado, la reflexión sobre estas dificultades lleva a concluir a algunas de las personas entrevistadas que, pese al importante desarrollo normativo y orgánico en materia de participación acometido en las instituciones públicas, el resultado de la experiencia participativa es más bien pobre, sobre todo en relación a su capacidad de incidencia política:

Para mí, el nivel (de participación en las instituciones públicas) que existe es un nivel... no sé cómo llamarlo, formal. No sé. Pero no es muy eficaz. Yo creo que no es muy eficaz. (...) Dudo mucho de que tengan una gran capacidad de incidencia en las políticas públicas. (E(R)-4)

Pues la verdad es que cuando se puso todo esto a nivel normativo para nosotros fue un paso adelante. El hecho de que las cosas aparezcan escritas hace que se les dé una importancia. Pero luego, como en todo, una cosa es lo que está escrito en el papel, que lo soporta todo, y otra es cómo se ejecuta y cómo entendemos la participación. (E(TSS)-6)

Ésas son cuestiones que estaban en la ley de 2008, (...) pero en lo que tiene que ver con la participación, ese paso, que tiene que ver con un cambio de modelo, todavía sigue pendiente. (E(TSS)-10)

Esta primera visión sobre la participación y su encaje en la administración pública refleja una consideración, como decíamos, más bien negativa de su desarrollo. Factores relacionados con la ausencia de una insuficiente capacidad de influir en la política pública o una cultura política profesional y ciudadana que no fomenta la participación, llevan a las personas entrevistadas a definir un escenario caracterizado por una participación cosmética.

4.2.2. Participación en el ámbito de los servicios sociales

Preguntados/as sobre la especificidad de la participación en el ámbito de los servicios sociales, el discurso incorpora algunos elementos propios de este sistema de protección social. Sobre todo, los referidos al funcionamiento de los propios servicios sociales, el papel de sus profesionales y de las entidades sociales y al papel de las personas usuarias de las mismas.

En relación a la configuración y funcionamiento de los servicios sociales, son recurrentes las manifestaciones que aluden a su excesiva burocratización y a que su propia dinámica de funcionamiento no permite desarrollar formas de verdadera participación:

Sí, pero es que los Servicios sociales municipales son unas oficinas burocráticas de ayudas económicas para minorías muy residuales. (E(AS)-3)

Una de las cosas de las que nos hemos dado cuenta es de que, a pesar de que está escrito dentro de la legislación, sigue habiendo unos tiempos limitados a la hora de ofrecer el servicio. Y esto no nos permite que la propia persona participe realmente. (E(TSS)-6)

En este sentido, podría considerarse una posición extrema, no representativa del conjunto de discursos recogidos, pero hay incluso quien considera que, dadas las características de los servicios sociales, “esta clave de la participación puede ser... bueno, es una palabra fea, pero puede ser muy residual” (E(A)-12).

Por otro lado, acercar la reflexión sobre la participación al espacio de los servicios sociales lleva a manifestar una cierta preocupación también por el papel que las entidades sociales pueden jugar en él. Más exactamente, en este sentido se alude a que no se les presta un papel relevante, tal y como señala una de las personas entrevistadas:

Porque las entidades del tercer sector en muchos municipios son vividas como meras prestadoras de servicios, sin darles quizás ese papel tan relevante de entenderlas como parte del proceso o como parte del entramado de lo que son los Servicios sociales (...)

Es una sensación de que me dicen lo que tengo que hacer, me dejan aquí a la persona y ya está. (E(TSS)-2)

Respecto al papel de las personas usuarias también hay un cierto posicionamiento crítico relativo a la situación de vulnerabilidad en la que acceden a los servicios sociales y cómo eso dificulta que puedan participar. No se trata de una cuestión baladí, por cuanto su presencia en el discurso es notable y ha ocupado un tiempo importante en las entrevistas:

Sólo voy (a los servicios sociales) cuando estoy muy mal. Y cuando estoy muy mal como para que me digan que participe. Cuando estoy muy mal, que me cojan con una carretilla y que hagan lo que puedan conmigo. (E(AS)-3)

Pero todavía muchísima gente que viene a los servicios sociales lo hace en una posición inferior. Y eso es un problema para esto. Yo creo que eso pasa por la conciencia de derecho. Y todavía no la tenemos. (E(R)-4)

Además de señalar esa falta de ejercicio del derecho a participar de las personas usuarias dada su situación de vulnerabilidad, también hay manifestaciones que tratan de señalar críticamente la labor profesional a la hora de facilitar esa participación de las personas usuarias.

E igual tampoco informamos a las personas sobre ello, sobre que tienen sus derechos y que pueden opinar. (E(R)-14)

Si desde la entidad o desde la propia Administración no se ve como algo importante (la participación) sino como algo que hay que cumplir (...) no se va a ver como algo estratégico y los profesionales no van a tener ese tiempo para dedicarlo a esa preparación y a fomentarlo de una manera que sea realmente efectiva. (E(TSS)-6)

Más aún, en esta línea, se afirma que la participación en servicios sociales, en su definición de principios, implica una ruptura del modelo asimétrico de relación entre el/la profesional y la persona usuaria, y que lejos de conseguirlo, aún se da una relación de poder entre la personal profesional y la usuaria que sitúa a esta última en una posición de inferioridad.

Y creo que también tiene que ver en ocasiones con cómo las personas profesionales nos situamos. Porque creo que hemos mamado mucho ese papel de expertas. Y desde ahí el poder dejar a un lado ese poder que se ha otorgado consciente o inconscientemente de personas expertas y de que nosotras somos quienes sabemos lo que tenemos que hacer. (...) Si tú quieres que una persona participe tendrás que pensar cuál es tu papel. No puede ser el de experta. (E(TSS)-2)

Creo que el paso hacia una relación de poder más horizontal vendrá también definido por una mayor autoestima de la profesión. Podemos construir juntos porque yo no tengo problemas en reconocer que aquí estamos dispuestos a dar el paso. (E(A)-12)

Porque a todos nos sale la protección y el paternalismo bien entendido. Bien entendido. Pero trabajar de otra manera supone flexibilizar y supone puertas abiertas. (E(R)-5)

No partimos de preguntar cuál es tu necesidad, de ver cuál es tu deseo y de ver cómo querrías abordar tú tu situación. Y, en función de esa voluntad tuya, desarrollar un itinerario de mejora personal al que yo intento amoldarme. Lo que hacemos es al revés. Mira, yo tengo esta panoplia de servicios y de posibilidades, te escucho y hago un diagnóstico sobre tu situación e intento colocarte algunas de las propuestas ya estancas que yo tengo... (E(R)-8)

4.2.3. Creencias sobre los consejos y foros de participación en servicios sociales.

Lo relativo a los consejos y foros, en primer lugar, si bien la presente investigación se centra en el ámbito municipal, ha resultado habitual la referencia a un ámbito supramunicipal donde de manera recurrente se mencionan tanto el Consejo Vasco de Servicios Sociales como la Mesa de Diálogo Civil. Ambas herramientas de participación dan cabida a entidades del tercer sector y cuentan con una valoración por parte de éstas más bien pesimista en cuanto a su utilidad e impacto “yo diría que ninguna de las dos es muy eficaz o que tiene muchos frutos o mucho impacto” (E(A)-1).

Por otro lado, las entrevistas muestran también en general una visión bastante negativa de los consejos y foros de participación, aludiendo de nuevo a la anterior idea de que simplemente responden a un desarrollo formal y orgánico del mandato participativo institucional:

Lo siento, pero yo no veo participación en los servicios sociales. Entendida como construcción colectiva. Yo no lo veo. Creo que las estructuras son necesarias, pero son insuficientes. (E(R)-7)

En algunos casos, además, se problematiza el propio ámbito de trabajo o intervención de los servicios sociales al reconocer algunas dificultades asociadas a determinados colectivos o situaciones sociales:

En cualquier caso, creo que el ámbito de las personas mayores sí puede ser un ámbito propicio. El de exclusión lo veo muy complicado. Y en el ámbito de la discapacidad yo diría que también hay experiencias interesantes. (E(A)-12)

A la hora de evaluar el impacto de estos consejos y foros de participación en la toma de decisiones, de nuevo se recurre a una crítica sobre el propio carácter consultivo y no vinculante de estas herramientas, y a procesos basados en la escucha, pero sin suficiente consideración por la parte política.

Yo creo que al final aquí siempre nos topamos con un muro que es que tampoco sé si tenemos muy reflexionada la participación en la toma de decisiones. Cuando muchas decisiones tienen poco margen de cambio. Hay muchas políticas que vienen ya predefinidas de antes. (E(A)-1)

No, el Consejo es un instrumento que está claramente definido como órgano de participación. (...). Pero luego en la práctica no es un órgano que tenga mucha incidencia en las políticas municipales. (E(R)-4)

Yo estoy decepcionada. Decepcionada. Y el objetivo (...) es incidir en que las políticas sociales mejoren la calidad de vida de las personas. Y creo que eso no se está consiguiendo. (E(TSS)-6)

Sin embargo, yo creo que los consejos que agrupan a las instituciones con el tercer sector nunca nacieron con una voluntad decisoria. (E(A)-12)

Yo creo que falta un poco creerse que efectivamente el Consejo tiene un poder. Es lo que decíamos, que sea vinculante. Y que el compromiso sea también político. (E(R)-15)

En la problematización de estos consejos y foros, y de esta percepción de escaso impacto en la toma de decisiones, uno de los elementos sobre los que pivota el discurso de las personas entrevistadas es el que hace referencia a la relación que en estos espacios se da entre la administración y las entidades del tercer sector o incluso a las personas concretas que concurren en ellos:

Pero a nivel municipal queda (el impacto en la política pública) mucho más condicionada a las intenciones, al deseo, a las ganas e incluso a las relaciones personales que pueda haber entre trabajadores públicos y trabajadores de entidades. (E(TSS)-2)

Yo creo que también depende mucho la participación que tienes en todos estos consejos de la persona que esté en ese momento gestionando y dirigiendo las mesas de diálogo civil o los consejos de servicios sociales a nivel de ayuntamiento. (E(TSS)-6)

Creo que en política social se trabaja mucho con el tercer sector. Mucho. Y me da igual con la entidad que sea: con Nagusilan, con Cruz Roja, con Cáritas o con la que sea. Creo que ahí hay mucho trabajo, pero no sé si es trabajo colectivo o es más un diálogo bidireccional. No lo sé. (E(R)-7)

Además, también se reconocen algunas dificultades asociadas al funcionamiento de estos consejos y foros, criticando la poca frecuencia y la falta de discursos o pluralidad de agentes y voces que se dan en ellos:

Y que algunos de ellos se reúnen una vez al año y otros ni se reúnen. (...) Y muchas veces esos consejos lo que tienen además es que la mecánica de funcionamiento no es participativa. Yo diría que eso no es participativo desde el momento en el que se reúnen cada muchísimo tiempo y cuando se sientan en la mesa, porque yo he estado en algún consejo de éstos, hay cuarenta agentes: sindicatos, la patronal mercantil, entidades del sector, representantes de las administraciones, etc. Y es una reunión de dos horas con un orden del día que muchas veces es un orden formal. (E(TSS)-10)

Se convocan muy pocas veces al año. A veces ninguna. Y son muy formales. (...) No sé si se han generado para que sean canales de participación, porque para eso necesitaríamos más tiempo y unos objetivos más amplios. (E(TSS)-11)

Son espacios en los que yo no creo que esté la diversidad de discursos. (E(R)-7)

Finalmente, preguntados sobre por qué consideran que, pese a las dificultades señaladas, los espacios permanecen y las entidades siguen acudiendo, resulta pertinente mostrar la siguiente cita en la que la persona entrevistada, perteneciente a una entidad del tercer sector, señala que pese a esta evaluación negativa aún encuentran expectativas en que la participación en estos espacios sea provechosa:

Yo creo que porque tenemos esperanza en que las cosas cambien Y luego intentamos hacer ese trabajo de hablar con unos y con otros. Y porque en un principio, en un primer momento, sí que sirvieron. Lo que pasa es que las cosas han ido cambiando y se han quedado un poco en mero papel. Participas y ya está. (...) Nosotros nos hemos planteado muchas veces no ir. (E(TSS)-6)

5. Discusión y conclusiones

5.1. Discusión

En el ámbito de los servicios sociales la consideración de la participación ciudadana debe contemplarse tanto en el nivel de la intervención individual, con las personas usuarias del sistema, como en el nivel más colectivo, o referido al ámbito de la política social y del desarrollo comunitario (Zubillaga y Bergantiños 2022). Es en este último en el que se sitúan los consejos y foros de participación aquí analizados y considerados, en general, como instrumentos de una gran presencia en el impulso de la participación que la administración pública ha llevado a cabo en las últimas décadas (Subirats 2007, Zubillaga y Bergantiños 2022). Este trabajo ofrece un estudio de la visión que los/as

profesionales han adquirido de estos consejos y foros, valorando su posible impacto en la toma de decisiones en el ámbito de los servicios sociales. Más aún, permite comprender la especificidad que supone considerar esta dimensión participativa en los servicios sociales y ayudar a identificar las oportunidades y las problemáticas que se derivan de su implementación, permitiendo así mismo perfilar los retos y estrategias a implementar para su mejora.

Los resultados obtenidos permiten obtener una imagen de estos dispositivos de participación en un ámbito poco explorado empíricamente como es el de los servicios sociales. Para ello, los datos recogidos en el análisis del contexto municipal vasco, aportan una muestra sobre la que adquirir algunos aprendizajes en torno a su desarrollo e implementación desde el punto de vista de sus participantes.

El punto de partida ya advertía de los obstáculos a los que se enfrentan tanto la participación en su conjunto y, de manera particular, la participación en el ámbito de los servicios sociales, como estos concretos dispositivos impulsados desde la administración.

En primer lugar, en lo relativo a las dificultades más bien genéricas que se reconocen sobre la participación, está la referida a la diferente comprensión del propio término y de lo que, por tanto, cada agente implicado puede esperar de la misma. Esta es una cuestión que en el plano teórico ya ha sido señalada por trabajos como el de Martínez-Palacios (2018) en el que se muestra la existencia de distintas nociones de lo que significa participar en función de variables relacionadas con el posicionamiento teórico y social de quien las formule. Los resultados del trabajo que aquí se presenta reflejan esta cuestión de una manera importante, al reconocer que se da una falta de consenso en lo que se entiende por participación entre las partes implicadas y cómo eso dificulta que la misma pueda tener un desarrollo adecuado. Más aún, el discurso recogido alerta sobre una forma de participación “burocratizada”, como un elemento más de la maquinaria institucional y, por tanto, alejada de la realidad social. En este sentido, cabe recuperar la aportación de Bussu *et al.* (2022) al señalar críticamente el esfuerzo por crear estructuras y reglas para incorporar e institucionalizar la participación, desatendiendo el pensar más en cómo ésta puede insertarse en la sociedad civil, buscando otras prácticas más informales, hacia un desarrollo arraigado de la participación.

En segundo lugar, como muestran algunos de los trabajos aquí citados, buena parte de los procesos participativos tienen un impacto limitado en el proceso de toma de decisiones (Font *et al.* 2019, Vrydagh 2022). En concordancia, nuestro trabajo advierte cómo los/as participantes en este estudio problematizan tanto el propio carácter consultivo de los consejos y foros como la poca incidencia que lo debatido en los mismos tiene en las políticas públicas. Se critica, en este sentido, que ni las condiciones relacionadas con un funcionamiento insuficiente en términos de frecuencia de reuniones y pluralidad de agentes y discursos, ni el compromiso político, son suficientes para garantizar que se tenga en cuenta en las decisiones políticas lo que en esos espacios se debate y aporta.

En tercer lugar, parecería que, como señalan Font *et al.* (2019), deberían considerarse también, además de la influencia o impacto, otras motivaciones para participar en estos consejos y foros. Como señalan estos/as autores/as, tanto para las personas como para las organizaciones que participan en estos dispositivos, la obtención de información, el

establecimiento de contactos y la construcción de redes, o el propio el desempeño de sus funciones cívicas, podrían considerarse a menudo la motivación crucial para explicar la participación. Así se observa también en el trabajo aquí presentado. Los resultados permiten observar entre las oportunidades señaladas por quienes participan en estos consejos y foros que se encuentra precisamente aquella relacionada con la creación de redes o la participación en los debates, lo que podría conducir a valorar, por tanto, la obtención de lo que Rico y Alarcón (2022, 472) han denominado otras “recompensas simbólicas”.

En relación a esta última cuestión, cabe recuperar la advertencia que realizan Rico y Alarcón (2022) al señalar que la cuestión del impacto no debe ser el único criterio para evaluar los consejos consultivos. Estos autores ponen de manifiesto la alerta de Font *et al.* (2019) sobre el contraste entre evaluaciones académicas sobre los consejos consultivos muy pesimistas y una percepción más positiva de sus participantes, y apuntan a la existencia de instituciones participativas con capacidad para mantener una participación sostenida en el tiempo pese a que disponga de una escasa influencia política. En este sentido, es oportuno recordar que los resultados aquí mostrados advierten que, pese al tono crítico y más bien pesimista, las personas participantes en los mismos son claras a la hora de señalar las oportunidades que esta forma de participación les ofrece en forma de creación de redes, conocimiento y participación en los debates.

Finalmente, estos resultados pueden hacer reflexionar sobre el reto al que se enfrenta el propio sistema de servicios sociales en clave de profundización democrática. La lógica participativa articulada sobre estos mecanismos no debe ser excluyente con otras fórmulas que traten de promover una dimensión más colaborativa entre comunidad e instituciones, y dirigida hacia modelos comunitarios en los que su pretendida orientación transformadora pueda realmente ser abordada (Zubillaga y Bergantiños 2022).

5.2. Conclusiones

El estudio realizado trata de aportar evidencia sobre uno de los mecanismos de participación de mayor presencia y extensión como son los consejos y foros consultivos. Más aún, lo hace dentro de un área de especial relevancia como es los servicios sociales, con el fin de contribuir a generar conocimiento sobre sus propios retos de profundización democrática y compromiso con la comunidad. Sin duda, ésta y otro tipo de herramientas se han introducido en este sistema de protección social con el objetivo de afianzar un pretendido cambio de modelo que deje atrás el asistencialismo y avance hacia formas de intervención más horizontales, democráticas y de justicia social.

Sin embargo, como ya se ha señalado, no existen muchos trabajos que hayan abordado esta cuestión por lo que se hace complejo establecer un marco de referencia teórico y analítico claro. La aportación aquí realizada, si bien ofrece datos y resultados de una específica y limitada visión de la realidad participativa institucional, trata de contribuir a la identificación de categorías de análisis que pudieran ser de utilidad, así como a ayudar en la formulación de propuestas de mejora para la participación en servicios sociales a través de estos mecanismos.

Los principales hallazgos que se han mostrado en este trabajo plantean una lectura pesimista en lo relativo a los mecanismos de participación en el ámbito de los Servicios

Sociales. A pesar de la defensa por parte de los/as profesionales encuestados/as y de las personas entrevistadas como informantes clave en relación a la importancia de la participación en las diferentes dimensiones de la misma, la percepción sobre el impacto real en las decisiones políticas dista mucho del deseado, al cristalizarse en formas de participación más bien simbólicas o cosméticas.

Aun así, la medición de su importancia va más allá de lo relativo al impacto, siendo esta una cuestión crucial, y lleva a considerar la relevancia de las oportunidades que han sido señaladas tanto en clave de apuesta genérica por la participación como reto al que enfrentarse, como en clave de lo que estos consejos y foros pueden llegar a ofrecer. De esta manera, se corrobora la hipótesis planteada relativa a que la visión profesional y experta reconoce oportunidades para la participación a través de estos mecanismos que van más allá del impacto o la consideración de los mismos en la toma de decisiones, siendo centrales aquellas que tienen que ver con la creación de redes o la participación en los debates.

Referencias

- Abbas, N., and Sintomer, Y., 2022. Tres imaginarios del sorteo en la política
¿Democracia deliberativa, antipolítica o radical? *Nueva sociedad*, 298, 55-74.
- Brugué, Q., 2018. Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* [en línea], (16), 154-187. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6718259>
- Bua, A., y Bussu, S., 2021. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research* [en línea], 60(3), 716-737. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Bussu, S., et al., 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 133-145. Disponible en:
<https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>
- Camarelles, G., 2021. El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos. *Revista Española de Ciencia Política* [en línea], 56, 145-169. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.06>
- Carbonero, D., y Caparrós, N., 2015. La entrevista como técnica de investigación. En: N. Caparrós y E. Raya, eds., *Métodos y técnicas de investigación en Trabajo Social*. Madrid: Grupo 5, 155-174.
- Fantova, F., 2014. *Diseño de políticas sociales*. España: CCS.
- Fantova, F., 2019. Naturaleza y esencia de los servicios sociales del futuro: el objeto a proteger y promover. En: X. Pelegrí, ed., *El futur dels Serveis Socials*. Barcelona: Fundación Apip-Acam, 23-41.
- Fernández-Longo, H., 2023. Una evaluación multidimensional de los consejos consultivos españoles: evidencias de la búsqueda infructuosa del caso modélico. *Revista Española de Ciencia Política* [en línea], 61, 187-210. Disponible en:
<https://doi.org/10.21308/recp.61.08>

- Fernández-Martínez, J.L., García-Espín, P., y Jiménez-Sánchez, M., 2019. Participatory frustration: The unintended cultural effect of local democratic innovations. *Administration and Society* [en línea], 52(5), 718–748. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399719833628>
- Font, J., 2020. Los consejos como espacios deliberativos: El caso español. En: J. Brugué, S. Martins y C. Pineda, eds., *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* [en línea] Buenos Aires: CLACSO, 213-225. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.17>
- Font, J., Pasadas, S., y Fernández-Martínez, J.L., 2019. Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate, Representation. *Journal of Representative Democracy* [en línea], 57(2), 225-243. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>
- Fung, A., 2015. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* [en línea], 75(4), 513–522. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Goossen, C., y Austin, M.J., 2017. Service User Involvement in UK Social Service Agencies and Social Work Education. *Journal of Social Work Education* [en línea], 53(1), 37-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10437797.2016.1246271>
- Lazăr, F., et al., 2018. Romanian social workers facing the challenges of neo-liberalism. *European Journal of Social Work* [en línea], 22(2), 326-337. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1540405>
- León, M., 2023. *El arte de pactar. Estado de bienestar, desigualdad y acuerdo social*. Madrid: La Catarata.
- Martínez-Palacios, J., 2018. ¿Qué significa participar? Reflexiones sobre la construcción de las imágenes de la participación. *Papers* [en línea], 103(3), 367-393. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2319>
- Matthies, A., 2010. Participation and citizenship. En: M.Gray y S.A. Webb, eds., *Ethics and value perspectives in social work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 173-182.
- Müller, M., and Pihl-Thingvad, S., 2019. User involvement in social work innovation: A systematic and narrative review. *Journal of Social Work* [en línea], 20(6), 730–750. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468017319837519>
- Muurinen, H., 2019. Service-user participation in developing social services: applying the experiment-driven approach. *European Journal of Social Work* [en línea], 22(6), 961-973. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1461071>
- Navarro, B., 2019. Una habitación con vistas. En: X. Montagud, ed., *Cuando el trabajo social es literatura*. Valencia: Naullibres, 147-163.
- Navarro, C., 2004. Participatory democracy and political opportunism: Municipal experience in Italy and Spain (1960-93). *International Journal of Urban and Regional Research* [en línea], 28(4), 819-838. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00553.x>

- Nykänen, P., 2020. Shared decision making in the social services? Reasons to consider when choosing methods for service user participation. *Journal of Evaluation in Clinical Practice* [en línea], 26(2), 569-574. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jep.13323>
- OECD, 2022. *Modernising Social Services in Spain: Designing a New National Framework* [en línea]. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/4add887d-en>
- Pastor, E., 2015. *Trabajo social con comunidades*. Madrid: Universitas.
- Pastor, E., 2017. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. *European Journal of Social Work* [en línea], 20(3), 441-458. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1283588>
- Pastor, E., y Navarro, C., 2014. La oferta de oportunidades de participación en España. Breve panorámica para el caso de los municipios y los servicios sociales. En: E. Pastor, G. Tamez y K. Sáez, eds., *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*. Madrid: Dykinson, 37-60.
- Rico, C., y Alarcón, P., 2022. Designing advisory councils to do what? Analysing the most common participatory institution in Spain. *Journal of Civil Society* [en línea], 18(4), 468-488. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17448689.2022.2164029>
- Ruiz de Olabuénaga, J.I., 2012. *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Servicio de Información e Investigación Social (SIIS), 2007. *Participación de los usuarios en centro y servicios sociales*. Vitoria-Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Smith, G., y Setälä, M., 2019. Mini-publics and deliberative democracy. En: A. Bächtiger et al., eds., *The Oxford handbook of deliberative democracy* [en línea]. Oxford University Press, 300-314. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.27>
- Subirats, J., ed., 2007. *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Truell, R., 2019. The future of social work and its crucial role in shaping democracy. *International Social Work* [en línea], 61(6), 755-757. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020872818811217>
- Vrydagh, J., 2022. Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Science* [en línea], 55, 65-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>
- Zubillaga-Herran, N., y Bergantiños, N., 2023. Considerations on the Democratic Challenge from the Perspective of Social Services: Community, Participation and (In)equality. En: J. Zabalo., I. Filibi. y L. Escajedo., eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy?. Contributions to Political Science* [en línea]. Cham: Springer, 241-258. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_13

Zubillaga-Herran, N., y Bergantiños, N., 2022. Servicios sociales y profundización democrática. Una aproximación desde la perspectiva comunitaria. *En*: J. Zabalo, L. Escajedo y I. Filibi., eds., *Formas y escalas emergentes de las democracias contemporáneas* [en línea]. Madrid: Dykinson, 269-286. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv36k5c5q.16>

Anexo 1. Nombre de los foros o comisiones existentes en Entidades Sociales

TABLA 5

Mesa de la diversidad, lectura fácil, trabajo dentro del diseño curricular en distintos centros de enseñanza
Elkargune de convivencia y diversidad
Proyecto lectura intergeneracional
La mesa de la diversidad
Mesa colegio Miribilla
Plazas públicas con el IFBS y comisión de familiares
Red por la inclusión sociolaboral Debabarrena y Mesa de Inmigración Ayuntamiento de Eibar
Mesa socioeducativa distrito 4 (Bilbao)
Plan estratégico de justicia
Foros de AT
Grupo de estudio de Alzheimer en personas con SD
Foros informativos ayuntamiento de Bilbao
Proyecto Menasana
Foros sobre VIH y sexualidad positiva
Consejo de la mujer
ELKARGUNES
Comisiones de igualdad Foros de Personas sin hogar
Foros de personas mayores
Euskadi Lagunkoia
Nivel de barrio
Medio ambiente y formación
Foro de igualdad, de empleo
Voluntariado

Tabla 5. Nombres de los foros o comisiones permanentes (entidades sociales).

(Fuente: Elaboración propia a partir del informe realizado para los resultados de la investigación.)

Anexo 2. Nombre de los foros o comisiones existentes en Ayuntamientos

TABLA 6

Mesa de Diversidad y Convivencia
Ya Citados: Sub-Comisión de Personas Mayores, Comisión de Igualdad- Grupo de Inmigración-
Mesa Local de Atención a la Infancia en Riesgo
Azkoitia Lagunkoia
Adinekoen Mahaia - Kirol Mahaia
Infancia y Adolescencia, Mayores
Ayuda Permanente
Comisión de Ciudadanía
Plan de Amigabilidad (Sestao Ciudad Amigable), Protocolo Municipal de Atención a Víctimas de Violencia de Género
Comisión Sociosanitaria, Protocolo de Actuación y Coordinación Interinstitucional para la Mejora en la Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Sexista
Consejo Municipal de Bienestar Social
Sígera Jubilatuen Elkarte
Barakaldo Lagunkoia
Comisión Comarcal del Goierri
Elkargune Infancia y Adolescencia, Elkargune Personas Mayores, Elkargune Convivencia y Diversidad
Aholku Kontseilua
Gizarte Zerbitzuetako Batzordea

Tabla 6. Nombre de los foros o comisiones existentes en Ayuntamientos.

(Fuente: elaboración propia a partir del informe realizado para los resultados de la investigación.)