



# REVISTA PRISMA SOCIAL N° 43

## PARTICIPACIÓN, INVESTIGACIÓN ACCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO: RETOS, OPORTUNIDADES Y ESPERANZAS

4° TRIMESTRE, OCTUBRE 2023 | SECCIÓN TEMÁTICA | PP. 10-33

RECIBIDO: 30/6/2023 – ACEPTADO: 13/10/2023

### UNA MIRADA PROFESIONAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LOS SERVICIOS SOCIALES

### A PROFESSIONAL PERSPECTIVE OF CITIZEN PARTICIPATION IN SOCIAL SERVICES

---

AINHOA BERASALUZE CORREA / AINHOA.BERASALUZE@EHU.EUS  
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO UPV/EHU, ESPAÑA

NEREA ZUBILLAGA-HERRAN / NEREA.ZUBILLAGA@EHU.EUS  
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO UPV/EHU, ESPAÑA

NOEMI BERGANTIÑOS FRANCO / NOEMI.BERGANTINOS@EHU.EUS  
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO UPV/EHU, ESPAÑA

AMAIA GARCÍA ANDRES / AMAIA.GARCIAA@EHU.EUS  
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO UPV/EHU, ESPAÑA

FINANCIACIÓN: UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO UPV/EHU, CONVOCATORIA PROYECTOS  
UNIVERSIDAD-SOCIEDAD 2018



prisma  
social  
revista  
de ciencias  
sociales

## RESUMEN

La importancia de la participación está calando lentamente en el ámbito de los servicios sociales. Este artículo da cuenta de una investigación sobre la valoración que los y las profesionales hacen respecto a la participación de la ciudadanía en servicios sociales.

Para la aproximación al tema se ha utilizado una metodología mixta. El enfoque cuantitativo, mediante encuestas a profesionales pertenecientes a ayuntamientos y organizaciones sociales, ofrece una caracterización de la participación ciudadana en este ámbito. La perspectiva cualitativa, a través de entrevistas a personas expertas y profesionales de los servicios sociales, permite identificar las principales dificultades y oportunidades para la participación de la ciudadanía en los servicios sociales.

Los resultados muestran una limitada participación de la ciudadanía, siendo dicha participación, fundamentalmente, de carácter consultivo. En muchas ocasiones son experiencias puntuales, que en ningún caso llegan a configurar mecanismos de participación estructurales ni vinculantes.

La investigación concluye que existe un amplio consenso entre personas expertas y profesionales de los servicios sociales respecto a la importancia de la participación de las personas usuarias como vía para una intervención social orientada a favorecer la autonomía. Sin embargo, reconocen limitaciones relacionadas con una cultura institucional y profesional rígidas que dificultan la flexibilidad que la participación requiere.

## PALABRAS CLAVE

*Participación social; Bienestar social; Servicio social; Trabajo social; Intervención social.*

## ABSTRACT

The importance of participation is slowly permeating the field of social services. This article reports on research regarding the assessment that professionals make about citizen participation in social services.

A mixed methodology was used to approach the topic. The quantitative approach, through surveys of professionals from municipalities and social organizations, provides a characterization of citizen participation in this field. The qualitative approach, through interviews with experts and social services professionals, allows for the identification of the main challenges and opportunities for citizen participation in social services.

The results show a limited citizen participation, which is mainly of advisory nature. On many occasions, these are isolated experiences that never develop into structures or binding participation mechanisms.

The research concludes that there is broad consensus among experts and social services professionals regarding the importance of user participation to promote social intervention that enhances user autonomy. However, they recognize limitations related to rigid institutional and professional cultures that hinder the flexibility required for participation.

## KEYWORDS

*Social participation; Social welfare; Social services; Social work; Social intervention.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la participación cuenta ya con el reconocimiento del conjunto del estado de bienestar. El ámbito de los servicios sociales, uno de los pilares básicos de los sistemas de protección social (Santos, 2012; Fantova, 2014), no es ajeno a esta tendencia. En este sentido, se han sucedido diferentes declaraciones, normativas y experiencias que tratan de hacer partícipes a las personas usuarias, a las organizaciones y a la ciudadanía en general en el área de servicios sociales. Zalakain (2022) considera que un modelo de servicios sociales que incorpore la participación en sus estructuras y dinámicas es más efectivo que aquel que no lo hace, referenciando los modelos de servicios sociales más avanzados, como el sueco o el escocés, que consideran la participación uno de los elementos básicos del sistema. Así, el propósito de esta investigación ha sido conocer el estado de la participación en el marco de los servicios sociales desde la óptica de sus profesionales, con el fin de identificar obstáculos y oportunidades para su avance y materialización real.

### 1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SERVICIOS SOCIALES

El concepto de participación es polisémico, de ahí que la participación ciudadana venga conceptualizándose de distintas formas. En un extremo se encuentran los modelos más restrictivos dirigidos por las instituciones y las élites políticas y, en el otro extremo, los modelos más amplios que entienden la participación como elemento clave de profundización democrática, es decir, una dimensión más política de la participación que comporta transformaciones sociales (Escajedo, Filibi y Zabalo, 2023). Esta investigación se adhiere a la participación ciudadana en su papel protagonista en la toma de decisiones personales y colectivas, considerando a la ciudadanía como sujetos activos de sus propias vidas y de las políticas públicas (Alguacil, 2005; De Robertis, 2018). Más aún, teniendo en cuenta el contexto de los servicios sociales, esta idea remite a la importancia de considerar los procesos y estructuras por lo que transitan las personas que acuden a ellos y, pese a sus situaciones de vulnerabilidad, las oportunidades que éstos ofrecen para participar en la definición de su propio bienestar (Truell, 2019).

La práctica de la participación, si bien no está exenta de dificultades, muestra que existe una relación positiva entre una oferta plural de mecanismos de participación y mayores niveles de participación ciudadana (Navarro, 2008). El papel de los gobiernos locales en el desarrollo de estas prácticas de participación y gobernanza ha sido el foco de atención de muchas experiencias y análisis académicos (Bergantiños e Ibarra, 2018). Estos trabajos plantean que el gobierno local es un espacio privilegiado para el desarrollo de experiencias de participación y gobernanza local, tanto por la proximidad de los temas que se plantean como por la cercanía de la interacción cara a cara (Font, 2007).

La consideración de la participación tiene su reflejo en el conjunto de los ámbitos del estado de bienestar. Por ejemplo, en el área de salud, diferentes trabajos señalan la importancia de la participación para la toma de decisiones compartidas y para una mayor democratización de los sistemas sanitarios (Jovell *et al.*, 2006). En esta línea, el ámbito de los servicios sociales<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los servicios sociales no cuentan con una definición compartida por la comunidad científica. Hay dos acepciones sobre el concepto. La primera, hace referencia a todas las políticas públicas que componen el estado de bienestar. La segunda, y a la que se refiere este artículo, es la que se circunscribe a los sistemas

también ha comenzado a incorporar la dimensión participativa para tratar de hacer partícipes a las personas usuarias, a las organizaciones y a la ciudadanía en general en los diferentes procesos y espacios derivados de la atención en servicios sociales (Pastor, 2015). En este sentido, se entiende que la participación de profesionales y agentes sociales en el ámbito de los servicios sociales está estrechamente vinculada a procesos que repercutan en la eficiencia de servicios y prestaciones (De la Red y Barranco, 2014).

La participación y corresponsabilidad de las personas usuarias en el sistema de servicios sociales puede considerarse desde al menos dos dimensiones. Por un lado, en tanto en cuanto forman parte de la ciudadanía destinataria de los servicios sociales. Subirats (2007) considera su aportación fundamental puesto que son “aquellas personas que más vinculadas están con las problemáticas concretas pudiendo colaborar en la definición y delimitación de las situaciones para llegar a proponer mecanismos de actuación más adecuados a las distintas realidades específicas de cada territorio” (p. 126). Sin embargo, se debe tener en cuenta a este respecto, la posibilidad de que pueda convertirse en una dificultad o debilidad debido a una excesiva cercanía y por la situación de vulnerabilidad en la que algunas personas se encuentran. Por otro lado, estaría la participación de la persona usuaria en su propio proceso de intervención social<sup>2</sup> (Aguilar, 2013). Esta segunda dimensión de la participación de usuarios y usuarias de servicios sociales es la más acentuada desde perspectivas científicas y profesionales, con el propósito de trocar su posición de objetos a sujetos de los procesos de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación. De esta forma, se pretende avanzar en diagnósticos y planes de intervención compartidos entre el o la profesional referente y la persona atendida (Navarro, 2004; Zamanillo, 2008; Ariño, 2017).

Podría decirse que existe ya una importante experiencia acumulada tanto en relación a los mecanismos de participación de orientación consultiva (Ajangiz y Blas, 2008; Font 2020), como a otras formas más recientes de participación e innovación democrática con un perfil más deliberativo (Abbas y Sintomer, 2022; Camarelles, 2021). Sin embargo, de manera específica, en el ámbito de los servicios sociales son muy escasos los estudios realizados en torno a esta cuestión. En el ámbito español, cabe destacar las investigaciones longitudinales orientadas a analizar y evaluar las oportunidades de participación ciudadana en las políticas públicas de servicios sociales municipales realizados por Enrique Pastor (Pastor, 2010; Pastor, 2016; Pastor, 2020) en los que se pone de manifiesto que una participación de calidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de servicios sociales resulta un elemento esencial para la mejora de la democracia en el ámbito social. A nivel internacional, podrían referenciarse los trabajos de Goosen y Austin (2017), Muurinen (2019), Müller y Pihl-Thingvad (2020) o Nykänen (2020). En ellos se aportan evidencias relevantes

---

de servicios sociales denominados en el mundo anglosajón como servicios sociales personales (Aguilar, 2017). Esta segunda acepción es un campo específico dentro del estado de bienestar y los servicios sociales son parte de las políticas sociales.

<sup>2</sup> La intervención social es el trabajo técnico que se realiza en los servicios sociales, definida por Teresa Zamanillo (2012) como “toda la acción social que trata de transformar las condiciones existentes de las personas en situación de desventaja social o de exclusión. (...) Toda aquella intervención que es realizada por agentes profesionales, entidades públicas o privadas (administración pública, asociaciones, fundaciones, etc.), en cualquiera de los ámbitos (social, educativo, jurídico, etc.) en el que se necesite intervenir” (p. 103).

sobre las dificultades para la participación en este ámbito, tales como las relativas a una insuficiente consideración del derecho a participar de las personas usuarias o la falta de flexibilidad del sistema de servicios sociales y sus profesionales para hacer efectiva esa participación, entre otras.

En cualquier caso, la importancia de la participación para los servicios sociales tiene reflejo en su consideración institucional en diferentes formas. En el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, resulta pertinente mencionar la cartera de prestaciones y servicios vigente (Decreto 185/2015), en la que el elemento de la participación tiene un protagonismo fundamental. Así, por ejemplo, se incluye entre los servicios de competencia municipal el relativo a la promoción de la participación y la inclusión en el ámbito de los servicios sociales (art. 33.). Por su parte, la Ley vasca 12/2008 de Servicios Sociales plantea en su exposición de motivos una forma de participación más activa por parte de la ciudadanía en aquellas decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, para lo cual las organizaciones y centros de servicios sociales deben contar con procedimientos de participación que así lo permitan. El Informe Extraordinario del Ararteko (2016) sobre la situación de los servicios sociales municipales en Euskadi, recogía entre sus recomendaciones la necesidad de impulsar la participación de las personas y de las organizaciones que las representan. Así mismo, la evaluación del primer Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, refiere la participación en prácticamente cada uno de sus apartados, indicando entre sus recomendaciones la participación de las personas destinatarias en la definición de los objetivos de la intervención y los apoyos que precisan para alcanzarlos (Gobierno Vasco, 2021).

Así, la participación de la ciudadanía desde el sistema público de servicios sociales es, sin duda, uno de los mayores retos que deben afrontar todos los agentes implicados en la intervención social (las organizaciones sociales, los equipos profesionales y las propias personas usuarias) para poder avanzar en términos de calidad y eficacia de la atención social. Se trata de una exigencia ineludible para el logro de una democratización y descentralización del poder en procesos de toma de decisiones, gestión, ejecución y administración de los recursos públicos. Sin embargo, el estudio de la participación aplicado a los sistemas de servicios sociales es escaso (Pastor, 2015; Pastor, 2020), pero aún más, aquellas investigaciones que han centrado su interés en la intervención social participada de las personas usuarias o atendidas en el sistema de servicios sociales (Giménez-Bertomeu, 2021; Berasaluze y Ovejas, 2022). La novedad de este estudio reside, precisamente, en generar conocimiento en un área poco explorada científicamente, pero, sin embargo, de especial interés para el bienestar social colectivo, por cuanto aborda el análisis de uno de sus pilares, el sistema público de servicios sociales, y lo hace además atendiendo a la participación ciudadana como elemento de profundización democrática y estrategia a favor de la justicia social.

## 1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación analiza la participación ciudadana en el sistema de protección público de servicios sociales a partir de las experiencias y los conocimientos de los y las profesionales de dicho sistema y la visión de personas expertas del sector. Desde estas bases se enmarcan dos objetivos específicos:

1. Conocer la caracterización que el colectivo profesional y experto tienen sobre la realidad actual y los avances producidos con relación a la participación de la ciudadanía en el sector de los servicios sociales, de tal manera que permita dibujar un diagnóstico de la situación.
2. Comprender cuáles son las percepciones, en términos de oportunidades y dificultades, de las personas expertas y profesionales, sobre la participación de las personas usuarias en sus procesos de intervención social.

## 2. DISEÑO Y METODO

### 2.1. OBJETO FORMAL

Esta investigación es una aproximación a la participación de la ciudadanía en el sistema de protección social público de servicios sociales a través de la percepción de personas expertas y profesionales del ámbito. Interesa específicamente la visión que se tiene de la participación de la ciudadanía atendida en el sistema, y que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad y desventaja social. Para ello, se pone el foco en los servicios sociales de atención primaria, también denominados servicios sociales municipales, locales o comunitarios, en tanto en cuanto, configuran el nivel de atención más próximo a la ciudadanía y, por tanto, más idóneo para el impulso de la participación. Así, el objeto de estudio es el análisis de la perspectiva de personas expertas y profesionales sobre la participación de las personas atendidas en los servicios sociales de atención primaria.

### 2.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación primaria cuyos resultados se recogen en este artículo, se aborda desde una metodología mixta de aproximación cuantitativa y cualitativa. El enfoque cuantitativo permite acceder a un primer conocimiento y diagnóstico de las características que acompañan a la participación de las personas usuarias en la atención primaria de los servicios sociales desde la óptica profesional. El enfoque cualitativo, por su parte, se orienta a profundizar en el análisis de la situación previamente dibujada, posibilitando comprender los principales discursos y percepciones de personas con experiencia y conocimientos en el sector, con el fin de identificar las oportunidades y dificultades presentes en la práctica participativa de las personas atendidas en los servicios sociales.

### 2.3. HIPÓTESIS

Se parte de la hipótesis de que existe consenso experto y profesional respecto a la necesidad de impulsar la participación de las personas usuarias de los servicios sociales para que sean protagonistas y lideren sus propios procesos de intervención social y, por ende, sus vidas. Sin embargo, la participación no acaba de ser una realidad debido a la existencia de importantes dificultades, fundamentalmente, de índole organizacional y profesional, que están obstaculizando la materialización práctica de dicha voluntad.

## 2.4. ÁMBITO DE ESTUDIO

El estudio se ha realizado en el contexto del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que se estructura en dos niveles técnicos (atención primaria y atención secundaria)<sup>3</sup>, y en tres ámbitos competenciales (local, territorial y autonómico). Esta investigación se centra en el nivel de atención primaria de competencia local, por ser este el nivel de atención más cercano a la ciudadanía y, por tanto, mejor situado para favorecer la participación ciudadana.

Los servicios de atención primaria, comprenden dos grupos de servicios sociales:

- Los servicios sociales de atención básica (de base o comunitarios): son de carácter polivalente y universal, están dirigidos al conjunto de la población que reside en el municipio, convirtiéndose así en el elemento básico y primer punto de acceso al sistema. La legislación vigente establece que dichos servicios tienen que ofrecerse íntegramente desde la administración local, impidiendo la posibilidad de gestión indirecta o subcontratación.
- Los servicios sociales de atención específica: dirigidos a colectivos o realidades específicas, por ejemplo, servicios dirigidos a personas mayores o para personas en riesgo de exclusión social. Estos servicios, al contrario que los anteriores, siendo de titularidad pública, pueden ser gestionados por entidades del tercer sector social o por empresas, tal y como ocurre con frecuencia.

## 2.5. MUESTRA

De acuerdo con los últimos datos disponibles (Gobierno Vasco, 2016), la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con 199 servicios sociales de atención primaria, ellos constituyen el universo objeto de estudio de esta investigación. Estos servicios son ofrecidos básicamente por ayuntamientos o agrupación de ayuntamientos y entidades del tercer sector social. Para aproximarnos a este universo, se ha trabajado con una muestra.

Para la muestra cuantitativa, se ha considerado el procedimiento de muestreo aleatorio estratificado por territorio histórico y tipo de entidad. En cuanto al tamaño de la muestra obtenida y a su representatividad estadística, se ha obtenido una muestra de 65 servicios sociales de atención primaria (23 ayuntamientos y agrupación de ayuntamientos, y 42 entidades del tercer sector social), lo que considerando el muestreo como aleatorio simple, supone un error muestral de  $\pm 2,5\%$  a un nivel de confianza del 95% para el conjunto de la muestra.

En relación a la muestra cualitativa, el perfil de las personas participantes se determina por su conocimiento teórico-empírico y/o su experiencia profesional en el sistema de servicios sociales. De esta manera, la muestra permite acceder a un discurso capaz de mostrar una reflexión y análisis en torno al sentido de la participación ciudadana 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.

<sup>3</sup> Los servicios sociales de atención primaria y atención secundaria, se diferencian por la mayor o menor intensidad del apoyo social prestado. Los servicios sociales de atención primaria atienden necesidades relacionadas con la autonomía, la inclusión social y la protección social, con particular incidencia en la prevención de situaciones de riesgo. Por su parte, los servicios sociales de atención secundaria, atienden necesidades derivadas de las situaciones de exclusión, dependencia y desprotección social.

Se han realizado un total de 12 entrevistas mediante una muestra intencionada contemplando criterios relacionados con la representación de los tres territorios de la comunidad autónoma, el sexo de las personas entrevistadas y, como se detalla a continuación, los siguientes tres perfiles profesionales:

- Personas expertas en la materia. Se ha contado con 3 personas expertas y referenciales a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco y España, tanto en el ámbito académico como en el de la asesoría política y profesional.
- Personal técnico de atención primaria de servicios sociales. Se ha obtenido a través de los tres ayuntamientos más representativos de cada uno de los territorios históricos, por entender que cuentan con la mayor cartera de servicios y prestaciones del conjunto de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma y que, por tanto, disponen de una posición óptima para desarrollar la participación. Se han realizado un total de 6 entrevistas, dos entrevistas en cada uno de los ayuntamientos, a personas pertenecientes y con cierto grado de responsabilidad en los departamentos del área de acción social y políticas sociales.
- Los y las profesionales que operan en la atención primaria del sistema de servicios sociales desde organizaciones del tercer sector social gestionando servicios y centros de titularidad pública. Esta muestra se ha obtenido a través de 3 entrevistas a miembros de los equipos técnicos de tres entidades que agrupan gran parte del sector.

## 2.6. VARIABLES DE ANÁLISIS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

A partir de los objetivos y la hipótesis de investigación, se definen las siguientes variables de análisis:

**Tabla 1. Dimensiones y variables de análisis**

Dimensiones	Variables	Líneas de indagación
Participación ciudadana en el sistema de servicios social	Concepto y mecanismos de participación ciudadana	Significado atribuido a la participación en servicios sociales. Naturaleza y formas de participación ciudadana: consultiva, vinculante, etc. Experiencias desarrolladas: planes, proyectos, etc.
	Estructura, sectores y contingencias de los servicios sociales	Atención primaria: servicios básicos y servicios específicos Tipo de gestión de recursos: pública, concertada. Sectores de población: mayores, niños y niñas, etc. Contingencias de atención: exclusión social, discapacidad, dependencia, desprotección, etc.

Participación de las personas en los procesos de intervención social	Factores político-organizacionales	Cultura de participación. Compromiso político. Toma de decisiones.
	Factores técnico-profesionales	Modelo de atención. Rol profesional. Niveles de intervención: individual-familiar, grupal-comunitario.
	Ciudadanía (personas usuarias)	Vulnerabilidad social. (Des)conocimiento del sistema. Implicación, responsabilidad.

El abordaje de estas variables se realiza a partir del uso de encuesta y entrevista en profundidad como principales técnicas de investigación utilizadas.

Para la aproximación cuantitativa se ha optado por la encuesta estadística online con refuerzo telefónico realizada sobre una muestra de servicios sociales de atención primaria, entendiendo que es la técnica cuantitativa óptima para conocer la visión del personal gestor y profesional sobre la realidad actual de la participación en el ámbito de los servicios sociales y poder construir un diagnóstico preliminar de la situación. Fue diseñado un cuestionario dirigido tanto a administraciones locales como a entidades sociales que operan en la prestación de estos servicios. Los ítems del cuestionario recogen los distintos aspectos vinculados con los siguientes grandes bloques temáticos: i) los mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales, ii) la participación en los procesos de intervención social a nivel individual-familiar y iii) Experiencias puntuales de participación ciudadana.

Desde la perspectiva cualitativa, con el fin de profundizar en el diagnóstico preliminar realizado y recoger las percepciones del personal técnico y experto en la materia, se opta por la entrevista en profundidad semiestructurada. Las entrevistas se realizan a partir de un guion semi-abierto, que distingue los siguientes bloques principales: i) la participación ciudadana en los servicios sociales municipales, ii) la participación en la intervención social y iii) los retos de futuro para avanzar en términos de participación.

### 3. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE DATOS

El trabajo de campo y posterior análisis de datos, estaba previsto realizar entre 2019 y 2020. Sin embargo, debido a la incidencia de la COVID-19, se tuvo que retrasar más de un año, llegando a realizarse finalmente entre 2019 y febrero de 2022. A continuación, se recoge brevemente las principales fases seguidas:

- 1º FASE: Análisis documental. Orientada a la recopilación de evidencias empíricas, estudios e investigaciones centradas en la participación ciudadana en el ámbito de los servicios sociales. Se revisa la literatura afín y se realiza una revisión bibliográfica completa que ha permitido establecer un marco conceptual sobre la organización de los servicios sociales vascos en su conjunto y del ámbito municipal en particular. La revisión ha tenido un marcado carácter multidisciplinar (trabajo social, sociología, ciencia política, etc.) basado en temas relacionados con la participación ciudadana, su papel en el ámbito de las instituciones públicas, en el ámbito de los servicios sociales, etc. Esta recogida de información

secundaria, se realiza de manera monográfica y exhaustiva al comienzo de la investigación, entre enero y abril de 2019, pero se mantiene a lo largo de toda la investigación y se vuelve a reforzar en la discusión para el contraste de los resultados con otras investigaciones.

- 2ª FASE: Recogida de la información cuantitativa. Esta aproximación está orientada a conocer y elaborar un diagnóstico preliminar de la situación actual relativa a la participación de las personas usuarias en los servicios sociales de atención primaria desde la mirada profesional. Primeramente, se trabaja en el diseño del cuestionario. El pretest y validación del cuestionario inicial se realiza con una pequeña muestra, dos ayuntamientos y dos entidades sociales. Una vez validado, se remite por correo electrónico y posteriormente se completa mediante el refuerzo telefónico. Esta fase se vio interrumpida por la pandemia, prolongándose hasta de julio de 2021. La duración media de las encuestas ha sido de unos 40 minutos.
- 3ª FASE: Recogida de la información cualitativa. El trabajo cualitativo está enfocado a recoger el discurso de los y las profesionales de los servicios sociales (tanto de entidades sociales como de ayuntamientos) y de personas expertas con un amplio conocimiento en la materia (académico y profesional), con el objetivo de identificar las principales oportunidades y dificultades de la participación en este ámbito específico de los servicios sociales. En un primer momento se trabaja en la elaboración del guion de entrevista en profundidad semiestructurada. Las entrevistas comenzaron en el mes de septiembre de 2021 y se alargaron hasta finales de febrero de 2022. Las entrevistas han sido grabadas, previo consentimiento informado, y transcritas a posteriori. La duración de cada entrevista es de entre 45 y 90 minutos. La codificación de las entrevistas (indicada mediante la E = entrevista) se realiza con el fin de garantizar el anonimato de las personas entrevistadas, identificándose también el perfil profesional con su inicial (E= Experto/a; T= Técnico/a; TS= Tercer Sector) y el número correspondiente de acuerdo al orden cronológico en el que se realizaron.
- 4ª FASE: Análisis de los datos. En esta fase, se analizan los datos obtenidos, tanto cuantitativos como cualitativos. Los datos cuantitativos, una vez grabada la información obtenida de los cuestionarios en el fichero de datos creado para tal fin, la información recabada ha sido tratada por medio de diferentes recursos estadísticos empleando el paquete integrado SPSS (versión 25.0.). Respecto a la información de carácter cualitativa, se ha realizado el análisis de contenido con el apoyo del programa NVivo para identificar los principales vectores sobre los que pivotan los discursos y percepciones recogidas. Esta fase de análisis se ha desarrollado entre abril y octubre de 2022.

## 4. RESULTADOS

Se presentan a continuación los principales descubrimientos. Los resultados cuantitativos se han estructurado diferenciando las aportaciones obtenidas desde el tercer sector y desde los ayuntamientos, y paralelamente identificando los principales bloques temáticos. En los resultados cualitativos, se han codificado las entrevistas e identificado el perfil de las personas entrevistadas, con el fin de garantizar la confidencialidad. Los principales resultados cualitativos se presentan de acuerdo a los grandes bloques temáticos señalados en el apartado metodológico.

## 4.1. CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ATENDIDA EN SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LA VISIÓN DE LOS Y LAS PROFESIONALES

### 4.1.1. Entidades del Tercer Sector Social (TSS)

#### 4.1.1.1. Mecanismos de participación ciudadana

Algo más de 6 de cada 10 entidades del tercer sector consultadas afirma gestionar algún servicio específico de atención primaria de titularidad pública: pisos de acogida, viviendas o apartamentos tutelados, centros de atención diurna o nocturna, viviendas comunitarias, etc. Entre las entidades que afirman gestionar algún centro o servicio, el 63.4% confirma que trabajan algún mecanismo de participación con las personas usuarias. Pese a existir diversidad de finalidades, para la mayoría son mecanismos de participación tanto consultivos, como informativos y vinculantes (32%). En el resto de opciones, la más reiterada, es la consultiva (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Finalidad de los mecanismos de participación (TSS)**



Respecto al impacto de estos mecanismos, en una escala de 0 a 5, la puntuación media obtenida es de un 3.7. Al preguntar por la capacidad para influir en las decisiones, la media desciende a un 3.5. Sin embargo, la satisfacción es notable, obteniendo una media de 7.2 puntos sobre 10, y la utilidad otorgada es más elevada aún, puntuada con un 7.6 de media.

Las principales dificultades y oportunidades de los mecanismos de participación detectadas por las entidades quedan recogidas en la Tabla 2.

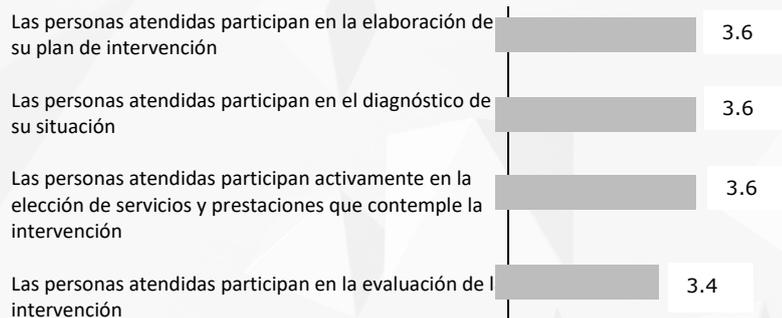
**Tabla 2. Dificultades y oportunidades de los mecanismos (TSS)**

DIFICULTADES	OPORTUNIDADES
Falta de hábito y de una cultura de participación: poca implicación, sensación de no "servir para nada", dificultad para juntar a las personas usuarias, problemas para llegar a acuerdos.	Toma de decisiones consensuadas con los grupos de interés implicados. Apertura a diferentes puntos de vista, lo que da a conocer cuestiones que no se conocían.
Dificultades para implementar las propuestas (falta de recursos, tiempo, etc.); algunas son poco viables en la realidad.	Sentido de pertenencia y mayor autoestima por sentirse parte de la decisión.
Son de carácter interno y tienen poca visibilidad en la comunidad.	El derecho a opinar es un ejercicio democrático y potencia la autonomía (se trabajan habilidades relaciones, de comunicación y de responsabilidad).
Escaso conocimiento real de las problemáticas que se trabaja.	Generar puntos de encuentro y alianzas.
Las personas participantes tienden a personalizar los temas que se plantean.	
Los debates son liderados por personas profesionales, dejando fuera precisamente a las personas usuarias.	

#### 4.1.1.2. Participación en los procesos de intervención individual-familiar

Para poder conocer el nivel de participación de las personas atendidas en los procesos de intervención a nivel individual-familiar y en sus principales fases (diagnóstico, plan, elección de recursos y evaluación), se pregunta a las entidades el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones, en una escala de 0 a 5. Las puntuaciones medias obtenidas muestran como el mayor grado de acuerdo se da al pensar que las personas atendidas participan en la elaboración de su diagnóstico y plan de intervención, y en muchos casos pueden elegir activamente los servicios y prestaciones (ver gráfico 2).

**Gráfico 2. Grado de participación intervención individual-familiar (TSS)**



Tal y como se recoge en la table 3, para la participación activa de las personas usuarias en sus propios procesos de intervención social, las entidades apuntan importantes dificultades, pero también ponen en valor las oportunidades de mejora que implica.

**Tabla 3. Dificultades y oportunidades para la participación (TSS)**

DIFICULTADES	OPORTUNIDADES
Complicaciones devenidas de sus situaciones de vulnerabilidad (deterioro cognitivo e incapacidad, barrera idiomática, dependencia, exclusión, etc.).	Los usuarios dejan de ser sujetos pasivos para ser protagonistas de su evolución terapéutica.
La necesidad de adaptaciones para su participación y la falta de recursos para ofertarles (económicos, de espacio, tiempo).	Permite que conozcan la situación que tienen, sean más conscientes y tengan herramientas.
Falta de cultura democrática. Les cuesta dar opiniones y tomar decisiones responsables. Dejan que el equipo profesional decida y confían en que actúen en su interés.	Se fomenta la autonomía, la dignidad, la autoestima y la responsabilidad.
Falta de conocimiento, implicación, motivación y disponibilidad de las personas usuarias.	Permite tener una visión global de las necesidades y generar una intervención más adecuada y personalizada.
	Favorece la realización personal, el sentimiento de pertenencia y la capacidad de decidir.
	Más democracia y más inclusión.
	Posibilidad de adecuar el servicio a las necesidades de las personas usuarias.

#### 4.1.1.3. Experiencias puntuales de participación ciudadana

Además de lo consultado hasta ahora, se pregunta a las entidades del tercer sector por otras experiencias puntuales de participación ciudadana. 1 de cada 2 afirma no haber participado en ninguna otra. Por el contrario, el 42.5% dice que sí ha desarrollado experiencias puntuales de participación y que el 23.5% de estas tuvo una finalidad exclusivamente consultiva. Las experiencias que mencionan adoptan distintas denominaciones: proyecto de vinculación comunitaria y vida asociativa, participación de personas usuarias en iniciativas del barrio, encuentro con personas con diversidad funcional, jornadas de voluntariado, encuentro lúdico y reflexivo entre las personas voluntarias y las personas atendidas, etc.

## 4.1.2. Ayuntamientos (A)

### 4.1.2.1. Mecanismos de participación ciudadana

El 43.5% de los ayuntamientos afirma tener algún mecanismo o forma de participación para las personas usuarias y la mayoría son mecanismos de participación con finalidad consultiva (22.2%). Por su parte, en una escala de 0 a 5, la puntuación media obtenida con relación al impacto de los mecanismos de participación es de 3.1. Al preguntar por la capacidad para influir en las decisiones la media asciende a un 3.2 sobre 5. En relación con la satisfacción y utilidad respecto a estos mecanismos, los ayuntamientos muestran una satisfacción media-baja, obteniendo una media de 5.9 puntos sobre 10, mientras que la utilidad otorgada es más elevada, puntuada con un 6.4 de media. En la Tabla 4 se describen las principales dificultades y oportunidades detectadas en lo relativo a los mecanismos de participación.

**Tabla 4. Dificultades y oportunidades de los mecanismos (A)**

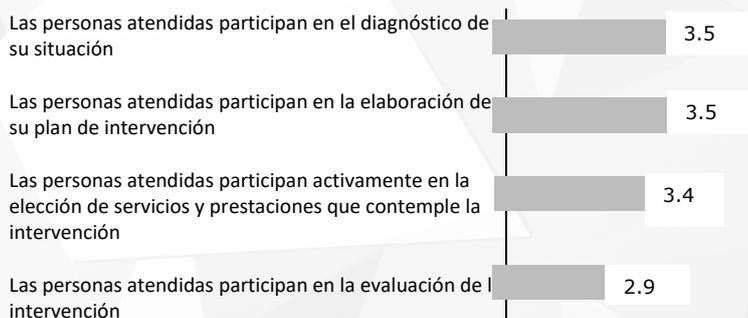
DIFICULTADES	OPORTUNIDADES
Falta de información, interés, asistencia y dedicación por parte de las personas.	Permiten conocer las opiniones de las partes de primera mano.
La participación no está lo suficientemente valorada.	La calidad de las decisiones adoptadas.
Falta de recursos, tiempo (los servicios sociales están sobrepasados) e impulso político.	Permite la mejora continua.
No hay foros permanentes.	Mejor conocimiento de la realidad del municipio y la posibilidad de adaptar la acción municipal a las necesidades reales de las personas.
Demasiado trabajo para pocos resultados, en ocasiones hay expectativas que no se cumplen.	

Respecto a los servicios sociales de atención primaria específicos que gestionan directamente, el 60% de los ayuntamientos afirma tener algún mecanismo o forma de participación en recursos de alojamiento, el 40% en servicios de atención diurna y el 20% en acogida nocturna. Entre los servicios específicos destacados por sus mecanismos de participación se encuentran los dirigidos al sector de población de personas mayores: centros de atención diurna, centros socioculturales, apartamentos tutelados, viviendas comunitarias, etc.

### 4.1.2.2. Participación en los procesos de intervención individual-familiar

A la hora de comprender el nivel de participación de las personas atendidas en los procesos de intervención individual-familiar, se pregunta a los ayuntamientos sobre las principales fases del proceso. Las mejores puntuaciones las obtienen la fase de diagnóstico y plan, seguido de la elección de recursos, siendo la evaluación la fase con peor puntuación media (ver gráfico 3).

**Gráfico 3. Grado participación intervención individual-familiar (A)**



En la tabla 5 se recogen las principales dificultades y oportunidades que perciben los ayuntamientos a la hora de que una persona participe activamente en su proceso de intervención social.

**Tabla 5. Dificultades y oportunidades para la participación (A)**

DIFICULTADES	OPORTUNIDADES
Desconocimiento por parte de la ciudadanía de sus derechos y de la posibilidad de participar.	Facilita el cambio social, la integración de la persona atendida, el grado de satisfacción de la persona profesional que le atiende y mejora el grado de aceptación de los servicios.
Necesidad de cambio metodológico de intervención, más tiempo de dedicación, más reflexión sobre la autonomía de las personas.	Es un reconocimiento de la dignidad de las personas, el derecho de implicarse y ser consciente las empodera y aumenta su autonomía; un aprendizaje de vida.
Falta una cultura de participación (motivación, interés, foros, confianza, poder, etc.).	Tiene una mayor implicación en su proceso de recuperación.
Gran carga de trabajo, falta de personal, falta de supervisión técnica o apoyo externo.	El codiagnóstico y el plan común permiten adecuación de los servicios y trato personalizado.
Los usuarios tienen dificultades para asumir la realidad o sus "culpas", posturas rígidas, quiero ayudas y si no me las concedes no quiero nada.	Ayudan a tomar mejores decisiones y ajustar la intervención a las necesidades de las personas.
Dificultades entre la prescripción del "recurso idóneo" y la elección de recurso.	

#### 4.1.2.3. Experiencias puntuales de participación ciudadana

Se consulta también a los ayuntamientos sobre otras experiencias puntuales de participación ciudadana. Algo más de 1 de cada 2 afirma haber participado en alguna otra experiencia y el 31.8% dice que no ha desarrollado experiencias puntuales de participación. Respecto a la finalidad de la experiencia participativa, para el 27.3% ha sido vinculante y consultiva, para otro 27.3% sólo consultiva. Las experiencias concretas que mencionan son: estudio de personas sin hogar, elaboración del plan de adicciones, café-tertulia con personas mayores y nuevo modelo de gestión de los clubs de jubilados.

A continuación, en la tabla 6, se recoge, a modo de resumen, los principales resultados cuantitativo.

**Tabla 6. Resumen resultados cuantitativos**

PARTICIPACIÓN SERVICIOS SOCIALES		TERCER SECTOR	AYUNTAMIENTOS
MECANISMOS PARTICIPATIVOS	Existe mecanismo participativo (%)	SÍ 63.4%	SÍ 43.5%
	Finalidad de los mecanismos (%)	Consultiva, informativa y vinculante 32%	Consultiva 22.2%
	Diversidad de agentes (media, escala 1 a 5)	3.2	2.7
	Asistencia de participantes (media, escala 1 a 5)	3.5	2.7
	Calidad de los debates (media, escala 1 a 5)	3.5	2.7
	Regularidad y frecuencia de reuniones (media, escala 1 a 5)	3.6	2.7
	Utilidad (media, escala 1 a 5)	3.5	3.2
	Impacto (media, escala 1 a 5)	3.7	3.1
	Participación personal (%)	79.2%	50%
	Satisfacción-utilidad (media, escala 0 a 10)	7.6	6.4
Satisfacción general (media, escala 0 a 10)	7.2	5.9	
PROCESOS DE INTERVENCIÓN INDIVIDUAL Y FAMILIAR	Participa en el diagnóstico de su situación (media, escala 1 a 5)	3.6	3.5
	Participación en la elaboración de su plan de intervención (media, escala 1 a 5)	3.6	3.5
	Participan activamente en la elección de servicios y prestaciones que contempla la intervención (media, escala 1 a 5)	3.6	3.4
	Participan en la evaluación de la intervención (media, escala 1 a 5)	3.4	2.9

## 4.2. DISCURSOS PROFESIONALES SOBRE LAS DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES PRESENTES EN LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 4.2.1. Participación ciudadana en Servicios Sociales

Las personas entrevistadas muestran una valoración limitada respecto a la participación de la ciudadanía en los servicios sociales. Las entrevistas en profundidad han ayudado a clarificar el concepto, cuestión que permite hacer valoraciones más profundas. Así entiende el concepto una de las personas del tercer sector social entrevistadas:

*(la participación) es que la persona desde el primer momento que llega sea consciente de por qué ha venido y de que tiene que ser protagonista. Se trabaja mucho en empoderar a las personas para poder convertirse en protagonistas de sus propios procesos.*  
E(TS)10

Tanto las personas expertas, como las y los profesionales de los ayuntamientos y las entidades sociales, relatan que la participación en el ámbito de los servicios sociales, entendida como mecanismos para la toma de decisiones, es muy escasa. Tal afirmación se puede observar en las siguientes citas: “Yo creo que es un papel residual” E(TS)10, “creo que falta mucho para que se dé una auténtica participación y se aclare cómo hacerlo, no veo participación en los servicios sociales entendida como construcción colectiva” E(T)4.

La participación de las personas usuarias en los servicios sociales también varía según el nivel de intervención. Las y los entrevistados observan que en el nivel de intervención individual-familiar la participación es mínima. “Cada vez se está avanzando más en la individualización de la atención, no tanto en la participación” E(E)3. Además, se percibe que:

*Todavía en el proceso de la intervención personal, cuesta mucho la participación por ese rol de las profesionales expertas. (...) Si hay acompañamiento hay interacción y una relación más participativa, pero para eso, hace falta mucho más tiempo* E(T)9

En un sólo caso se recoge que la participación es “parte de la cultura profesional de los servicios sociales” E(T)11, por el contrario, la mayoría afirma que “las personas son informadas, pero no podemos decir que participan en su proceso de diagnóstico” E(T)8.

Dependiendo del sector de población o ámbito de intervención social también es distinto el grado de participación ya que en algunos colectivos “está más en boga que en otros” E(TS)10. Por ejemplo, en el ámbito de la discapacidad, “se está haciendo un gran esfuerzo” E(E)3 por incorporar la participación de las personas usuarias en el funcionamiento de los servicios sociales. A su vez, la participación de las personas mayores es importante sobre todo en los recursos más específicos y, por lo contrario, “hay mucha dificultad en el ámbito de la exclusión” E(E)12. Hasta ahora, en el caso de los y las menores no ha habido demasiadas experiencias participativas, “se está intentando desarrollar más también en infancia” E(T)1.

El tipo de servicio social de atención primaria es otro condicionante de la participación. Aunque en cualquiera de los casos se haga una valoración no muy positiva del grado de participación, se observa que la participación está mucho más desarrollada en los servicios específicos de la atención primaria que en los servicios sociales básicos o comunitarios: “el tercer sector social tiene más incorporado este tema. Pero no sé si tiene mucha incidencia” E(T)8. En este caso, las

personas expertas indican que es “más difícil incidir en la participación a nivel básico en los servicios sociales” E(E)3 porque “la gente no quiere ir a los servicios sociales de base, ya que son oficinas donde se gestionan recursos económicos” E(E)2. La rigidez de este tipo de servicios es uno de los motivos indicados por las personas entrevistadas para que esto ocurra:

*Creo que por el lado de los y las profesionales del tercer sector social es más fácil (...) Están ya participando desde el inicio en esta forma de ver y con esta cultura organizacional, (...) hay incluso entidades que están gobernadas por destinatarias o sus familiares. (...) Me parece que puede ser más complejo en los servicios sociales de la administración. No lo digo por las y los profesionales sino porque son estructuras más rígidas E(TS)7*

#### 4.2.2. Participación en la intervención social

Entre los factores que influyen en la participación de la ciudadanía en los servicios sociales de atención primaria, se encuentran los relacionados con el rol asignado a los actores o agentes implicados. En primer lugar, se encuentran los factores político-institucionales, en segundo lugar, los técnico-profesionales y, en último lugar, los relacionados con la ciudadanía atendida.

Por un lado, los factores político-organizacionales suelen ser diversos, pero todos ellos tienen que ver con decisiones políticas e institucionales. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la legislación está muy desarrollada en lo que a la participación se refiere: “a nivel legislativo está muy avanzado, pero el papel lo aguanta todo. Luego a nivel práctico...” E(T)11. De acuerdo con las personas entrevistadas, se requiere una verdadera apuesta política:

*Creo que los factores que más inciden son que haya unos responsables políticos y técnicos que le dediquen tiempo, que crean en la participación de los y las usuarias y que realmente empujen para que los usuarios tengan un papel determinado E(E)3*

Ninguna de las administraciones competentes siente que sea su labor hacer esa apuesta y nadie siente responsabilidad por ello: “Lo primero que tiene que cambiar es la administración que le tiene que interesar” E(T)8. Actualmente, “se prioriza lo que le interesa al sistema, antes de lo que le interesa a la persona. El paradigma de la participación es nuevo para los servicios sociales” E(E)12. Y es que “la participación es un artefacto peligroso (...) efectivamente, tiene sus riesgos. En general, tenemos mucho miedo y tampoco tenemos cultura” E(T)11.

Por otro lado, se encuentran los factores relacionados con lo técnico-profesional. De acuerdo con las personas entrevistadas, el sistema de servicios sociales cuenta con un modelo de atención que no facilita la participación. “Es un modelo paternalista, individualizado y poco participativo. Hace falta que sea menos dirigista, donde se tenga en cuenta la opinión de la gente” E(E)3. Además, la lógica de la burocratización ha permeado por completo en el sistema y, en consecuencia, el tiempo de los y las profesionales se convierte en un límite para salir de la práctica más asistencialista.

*Yo veo que no pueden (...) están gestionando cada día, desde que empiezan hasta que acaban, situaciones de personas con nombres y apellidos. Lo que yo veo en los servicios sociales es que están en la gestión de casos. Hacen un trabajo con las personas*

*individuales que les pone en relación con la comunidad, pero la mirada es desde lo individual y aún y todo, no llegan E(T)9*

La estructura del sistema parece no acompañar este giro hacia la participación que tanto se demanda y es que “tenemos un sistema súper rígido, cuadrículado, piramidal, jerárquico o como quieras llamarlo” E(T)1. Para que haya participación, “hace falta que haya espacios para ello y que alguien dinamice y piense en ello y ahora no lo hay” E(T)4.

Además de los aspectos recogidos hasta ahora, también se refiere la importancia de la posición o rol de la o el profesional. Hace falta “que la profesional se valore más y cree relaciones horizontales y reconocer que estamos dispuestas a dar el paso” E(E)12. Existe una relación de poder con la ciudadanía: “Creemos que la ciudadanía no tiene derecho a equivocarse y muchas veces, tomamos decisiones desde esa lógica. Tenemos que saber que la persona tiene capacidad y tiene que incidir en cómo se hace la intervención” E(TS)5. Pero esto que se plantea, supone una pérdida de poder para las profesionales:

*Tenemos muy marcado el papel de expertas y de que nosotras somos quienes sabemos lo que tenemos que hacer. (...) Yo creo que se da por hecho que las profesionales dirigen los procesos de intervención. (...) Hay que trabajar eso y desde ahí resituarse. (...) Realmente, los procesos participativos son costosos, supone ponerse de acuerdo y empezar a trabajar lenguajes comunes en objetivos y demás. Hay también una pérdida de poder en la medida en la que yo comparto, me estoy poniendo de igual a igual E(TS)10*

Por último, también detallan factores relacionados con la ciudadanía. La situación de vulnerabilidad, discriminación o desventaja social en la que se encuentran las personas atendidas es una dificultad importante a la hora de participar. “Muchas veces, las personas no cuentan con herramientas suficientes, por lo que es difícil aportar desde esta situación” E(E)3. Se delega mucho y la cultura de la participación no está muy arraigada E(T)8; E(TS)10. El propio sistema, genera desconocimiento a las personas, porque no se percibe como un sistema y se ve como algo lejano y esto no facilita la participación E(E)12. Además, los servicios sociales “son muy residuales, para gente muy desempoderada y muy pobre. De alguna manera, no es una población que se preste mucho a procesos de participación y empoderamiento” E(E)2. En el caso de los servicios sociales, hay que adaptar la participación a todas las personas usuarias, porque si estás participando, es cuando realmente hay cambio” E(T)6.

*Ahí es donde tenemos el gran reto, para ver cuáles son las fórmulas para que estas personas, que pueden tener mayores dificultades, puedan ser protagonistas de estos procesos, sean activos y participen E(T)9*

### **4.2.3. Retos de futuro en términos de participación**

Del análisis cualitativo también se desprenden algunos elementos clave que permiten avanzar en términos de participación. La necesidad de clarificar el concepto de participación es uno de ellos, hablar sobre competencias, responsabilidades, etc. E(E)3. Y es que “cuando hablamos de participación, cada una lo entendemos de una manera” E(TS)5.

*Hay que clarificar qué entra dentro de las decisiones de los políticos, de los técnicos o cómo corresponde participar a los agentes. Aclarar eso es importante para ajustar*

*expectativas y que no haya malentendidos. Hay que clarificar métodos y procesos metodológicos E(E)3*

Para todo ello, "hace falta un corpus teórico importante y las disciplinas de servicios sociales son muy inmaduras". La investigación es clave "para que la profesión del trabajo social crezca, tenga otras perspectivas y así fomente más la participación" E(E)12.

*El reto estará ahí, cómo generamos los espacios a nivel local, integrando el ámbito municipal y el ámbito asociativo local para ir trabajando con la ciudadanía. Porque si los ayuntamientos son la puerta de entrada, el espacio de codiseño y el espacio de participación tienen que estar a ese nivel E(E)12*

En resumen, los resultados obtenidos describen una limitada participación de la ciudadanía en los servicios sociales de atención primaria como mecanismos para la toma de decisiones compartida, fundamentalmente por su carácter consultivo. Existe diversidad de experiencias de participación, pero son puntuales y sin continuidad. Los servicios específicos, dirigidos a sectores de población concretos (personas mayores, infancia, etc.) y gestionados mayoritariamente por entidades del tercer sector, muestran un avance en términos de participación, siendo más incipiente la participación de las personas atendidas en los servicios básicos polivalentes, gestionados por los ayuntamientos y donde se desarrolla gran parte de la intervención a nivel individual-familiar. Paralelamente, se pone de manifiesto un amplio consenso discursivo respecto a la necesidad y el interés de la participación ciudadana, aunque identifican también múltiples dificultades para su materialización, básicamente de responsabilidad político-institucional y profesional, pero también fruto de las características y circunstancias de las personas atendidas.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La conceptualización de la participación es uno de los retos que se han encontrado en esta investigación. Cuando se habla sobre participación, hay distintas formas de comprender el concepto y, además, dicha conceptualización está en constante evolución (Escajedo, Filibi y Zabalo, 2023). Los resultados de la investigación muestran que, las personas expertas y profesionales del sector consideran que la participación en servicios sociales está más ligada a una acepción restringida de la misma y que, por tanto, tal y como apunta Pastor (2010), hay mucho camino que recorrer en términos de participación en el ámbito de las políticas sociales que incorpore las cuatro dimensiones apuntadas por Alguacil (2005): ser parte de, estar en, sentirse parte de y tomar parte. Tal y como indica Cristina De Robertis (2018) "Es muy diferente participar para estar informado o para dar su opinión, que participar en los procesos de elaboración de proyectos y de decisiones" (p. 28). No se trata de un hecho aislado, ya que la participación no está exenta de las influencias neoliberales que hacen generar un desinterés hacia la participación política de las personas, al objeto de no extender el poder a la ciudadanía (Martínez-Palacios, 2021). Esta realidad se complejiza cuando se trata de personas en situaciones de vulnerabilidad, evidenciando el ejercicio de poder institucional y profesional hacia ellas (Pelegrí, 2018), que supone un decidir y trabajar para ellas, pero sin ellas.

Esta forma vaga y diversa de entender la participación en el ámbito de los servicios sociales, está íntimamente relacionada, entre otras cuestiones, con la escasez de producción científica. El corpus teórico-científico en el área de conocimiento de servicios sociales y trabajo social sigue

teniendo un desarrollo insuficiente que necesita profundidad epistemológica (Fantova, 2020; Chaves-Montero y Vázquez-Aguado, 2021; Berasaluze y Ovejas, 2022), más aún al profundizar en la dimensión participativa y en la participación de la ciudadanía (Navarro, 2019) y a metodologías de investigación-acción participativas (Berasaluze, *et al.*, 2022). En ese sentido, esta investigación contribuye a la generación de conocimiento en este campo, pero a su vez, se encuentra con limitaciones para contrastar sus resultados con otros trabajos.

Por otra parte, la investigación muestra un amplio consenso por parte de las y los profesionales de servicios sociales y las personas expertas en la materia sobre la necesidad y pertinencia de la participación de las personas atendidas en el sistema de servicios sociales, en su doble dimensión personal y colectiva. Otras investigaciones también llegan a la misma conclusión (Pastor, 2010) y gran parte de los autores y las autoras defienden este mismo planteamiento. En este sentido, Aguilar (2013) plantea que “las personas con las que trabajamos, y a las que pretendemos servir de ayuda, no pueden ser sino sujetos colaboradores en el marco de una relación dialógica” (p. 273).

Sin embargo, las prácticas son muy distintas, se evidencian obstáculos de diversa naturaleza para materializar el consenso teórico-discursivo existente. Atendiendo a los resultados de la investigación y a los hallazgos señalados en otras investigaciones, caben subrayar dos tipos de dificultades.

La primera, relativa con una cultura institucional y profesional rígida que provoca la escasa permeabilidad de la participación en los procesos de intervención individual-familiar desarrollados desde los servicios básicos de atención primaria del sistema de servicios sociales, tal y como también apuntan otras investigaciones del ámbito internacional (Crisp *et al.*, 2005; Whittington, 2007; Muurinen, 2019), considerando la participación un “componente fundamental del diagnóstico y de la planificación de la intervención” (Giménez-Bertomeu, 2021, p. 361) y apostando por los “diagnósticos colaborativos” (Ariño, 2017) y los “codiseños” en la planificación (Palomeque, 2014).

El segundo grupo de dificultades que prevalece, tal y como han señalado las personas expertas y profesionales, está vinculado con las circunstancias en las que se encuentran las personas atendidas. La ciudadanía se acerca a los servicios sociales en momentos de fragilidad, bien por situaciones de dependencia, exclusión, desprotección o discapacidad. La problemática social que los acompaña no es la más favorable para comprometerse y activar alguna forma o mecanismo de participación. La participación requiere unas condiciones de partida, entre las que se encuentran tener las necesidades básicas de subsistencia cubiertas, tal y como señala Giménez-Bertomeu (2021) “no es posible plantear o lograr la participación si (...) no se dan las condiciones para ello. Estas condiciones remiten a unos mínimos de bienestar (o máximos de malestar) en la situación de la persona o familia y a umbrales dignos de satisfacción de sus necesidades” (pp. 363-364). Paralelamente, esas circunstancias y vulnerabilidades contribuyen también a la invisibilización de las personas (Navarro, 2019), percibiéndolas como objetos de intervención a tutelar y proteger, en lugar de “sujetos agentes, actores y autores” (Aguilar, 2013). En esta línea, es necesario reconocer las limitaciones de esta investigación, ya que no ha contado con la voz de la ciudadanía. Se valoró su idoneidad, sin embargo, se decidió realizar una primera aproximación autocrítica desde la cultura institucional y profesional como

punto de partida para, posteriormente, contrastarla en otra investigación IAP en la que se pudiera generar una mayor conciencia socio-política entre los y las participantes como forma de articular el conocimiento científico y el ciudadano.

En síntesis, se puede concluir que los servicios sociales, en el marco de estados sociales y democráticos, estados de bienestar social, son sistemas de responsabilidad pública y vocación universal, y como tales, recogen el derecho de la ciudadanía a la participación y el deber de promocionar y garantizar dicha participación por parte de las organizaciones sociales y equipos profesionales. Actualmente, desde la perspectiva experta y profesional, la participación de las personas usuarias o atendidas en el sistema tiene una naturaleza fundamentalmente informativa y/o consultiva, validando la hipótesis de partida. Sin embargo, en aras a la profundización democrática y a la eficacia de la intervención social, se plantea la necesidad de avanzar hacia una participación significativa, decisoria, que tenga impacto personal y social. El avance en este sentido encuentra múltiples dificultades de distinta índole, pero también estrategias posibilitadoras para su materialización en contextos de acción social: de un modelo organizacional asistencialista basado en el control y gestión de recursos hacia un modelo relacional centrado en la atención y colaboración con las personas; de un rol vertical de pericia profesional hacia un enfoque de acompañamiento y cooperación; desde la consideración de las personas usuarias como consumidoras pasivas de prescripciones técnicas a su validación como sujetos protagonistas activos a nivel individual-familiar y grupal-comunitario. Todos estos desafíos atraviesan hoy la participación de la ciudadanía en los servicios sociales, que si bien existe voluntad teórico-discursiva carece de articulación práctica-transformadora.

## 6. REFERENCIAS

- Abbas, N. y Sintomer, Y. (2022). Tres imaginarios del sorteo en la política ¿Democracia deliberativa, antipolítica o radical? *Nueva sociedad*, 298, 55-74.
- Aguilar, M. (2017). Servicios sociales comparados: Entre la beneficencia y la inversión social. En del Pino, E. y Rubio, M. (Coord.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada* (pp.389-404). Tecnos.
- Aguilar, M.J. (2013). *Trabajo social, concepto y metodología*. Consejo General del Trabajo Social y Paraninfo.
- Ajangiz, R. y Blas, A. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Gobierno Vasco.
- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. En *POLIS Revista Latinoamericana*, 0(12). <https://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2005-N12-402>
- Ararteko (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Informe Extraordinario, Ararteko. <https://biblioteca.ararteko.eus/>
- Ariño, M. (2017). Contra el diagnóstico. A propósito de las enseñanzas de Paul Feyerabend. *Revista de Treball Social*, (211), 66-76. <https://www.revistarts.com/es/node/560>
- Berasaluze, Epelde-Juaristi, Ariño-Altuna y Ovejas-Lara (2022). ¿Cómo abordar dificultades del trabajo social en los servicios sociales? Una Investigación-Acción-Participación (IAP) sustentada en la supervisión. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 29(2), 259-281. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.20849>
- Berasaluze, A. y Ovejas, C. (2022). Los desafíos de la intervención social en el sistema de servicios sociales. En Fundación Eguía Careaga (Ed.), *Servicios sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia* (pp. 71-85). Fundación Eguía Careaga.
- Bergantiños, N. e Ibarra, P. (2018). *Respuestas y propuestas de regeneración frente a la crisis de la democracia*. Tecnos.
- Camarelles, G. (2021). El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 145-169. <https://doi.org/10.21308/recp5606>
- Chaves-Montero, A. y Vázquez-Aguado, O. (2021). La calidad de la producción de Trabajo Social de autores/as españoles/as indexada en ESCI. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 28(2), 189-213. <https://doi.org/10.14198/ALTERN2021.28.2.03>
- Crisp, B.R., Anderson, M.T., Orme, J. y Lister, P.G. (2005). *Knowledge review 08: Learning and teaching in social work education: textbooks and frameworks on assessment*. Social Care Institute for Excellence. <https://www.scie.org.uk/publications/knowledgereviews/kr08.pdf>
- De la Red, N. y Barranco, C. (2014). Trabajo social y participación en las políticas sociales. *Azarbe Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (3), 39-45. <https://revistas.um.es/azarbe/issue/view/12791>

Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. (2015, 6 de octubre). Decreto 185. De Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. *Boletín Oficial del País Vasco* 4561. <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2015/10/06/185/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

De Robertis, C. (2018). Los derechos humanos, principios orientadores de la práctica del trabajo social. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 8(Extraordinario), 19-34. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v8i0.7258>

Escajedo, L. Filibi, I. y Zabalo, J. (2023). Contemplating from the Basque Atalaia the Challenges Posed by the Different Forms and Scales of Contemporary Democracy. En Zabalo, J., Fibili, I. y Escajedo, L. (Ed.), *Made-to-Measure Future(s) for Democracy) Views from the Basque Atalaia* (pp.1-14). Springer.

Fantova, F. (2014). Diseño de políticas sociales. CCS.

Fantova, F. (2020). ¿Qué supondría, hoy y aquí, avanzar hacia una intervención social (de base) más comunitaria? *Documentación Social*, (8) IV Etapa. <https://documentacionsocial.es/contenidos/accion-social/que-supondria-hoy-y-aqui-avanzar-hacia-una-intervencion-social-de-base-mas-comunitaria>

Font, J. (2007). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel.

Font, J. (2020). Los consejos como espacios deliberativos: El caso español. En J. Brugué et al. (ed.), *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* CLACSO, 213-225. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.17>

Gobierno Vasco (2016). *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco. <https://www.euskadi.eus/planes-servicios-sociales/web01-a2gizar/es/>

Gobierno Vasco (2021). *Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019*. Gobierno Vasco. <https://www.euskadi.eus/planes-servicios-sociales/web01-a2gizar/es/>

Giménez-Bertomeu, V.M. (2021). *El diagnóstico y la planificación de la intervención individual y familiar en los servicios sociales de atención primaria*. Universidad de Alicante. <http://hdl.handle.net/10045/120120>

Goossen, C. y Austin, M.J. (2017). Service User Involvement in UK Social Service Agencies and Social Work Education. *Journal of Social Work Education*, 53 (1), 37-51. <http://dx.doi.org/10.1080/10437797.2016.1246271>

Jovell, A., Navarro, MD., Fernández, L. y Blancafort, S. (2006). Nuevo rol del paciente en el sistema sanitario. *Atención primaria*, 38(4), 234-237. <https://doi.org/10.1157/13092347>

Martínez-Palacios, J. (2017). *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*. Icara.

Martínez-Palacios, J. (2021). *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

- Müller, M. y Pihl-Thingvad, S. (2020). User involvement in social work innovation: A systematic and narrative review. *Journal of Social Work*, 20 (6), 730-750. <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*, 22 (6), 961-973. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1461071>
- Navarro, B. (2019). Una habitación con vistas. En Montagud, X. (Coord.), *Cuando el Trabajo Social es literatura* (pp. 147-163). Naullibres.
- Navarro, C. J. (2008). Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, (156), 261-271. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75855>
- Navarro, S. (2004). *Redes sociales y construcción comunitaria*. CCS.
- 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*, 26 (2), 569-574. <https://doi.org/10.1111/jep.13323>
- Palomeque, N. (2014). El enfoque de capacidades para el Trabajo Social. *Trabajo Social Hoy*, (73), 7-26. <http://dx.doi.org/10.12960/TSH.2014.0013>
- Parlamento Vasco. (2008, 5 de diciembre). Ley 12 de Servicios Sociales. *Boletín Oficial del País Vasco* 7143. <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/l/2008/12/05/12/dof/spa/html/webleg00-confich/es/>
- Pastor, E. (2010). Oferta de oportunidades en la política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria. *Zerbitzuan*, (47), 85-94. <https://www.zerbitzuan.net/boletinescompletos.php?>
- Pastor, E. (2015). Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (68), 229-257. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68>
- Pastor, E. (2016). Participation and social services local intervention in Spain. *Social Work and Society*, 14(1), 1-22. <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/469/963>
- Pastor, E. (2020). Retos y dilemas en la intensificación de la participación ciudadana en las políticas de servicios sociales municipales. En Borrego, Y. Orgambidez, A. y Vázquez, O. (Ed.), *Tendencias de investigación en intervención social* (pp.71-88). Dykinson.
- Pelegrí, X. (2018). Repensando el poder de los profesionales del trabajo social. *RTS: Revista de Treball Social*, (212), 31-82. <https://www.revistarts.com/article/repensant-el-poder-dels-professionals-del-treball-social>
- Santos, J. (2012). *El cuarto pilar. Un nuevo relato para los servicios sociales*. Consejo General del Trabajo Social y Paraninfo.

Subirats, J. (Dir.) (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Truell, R. (2019). The future of social work and its crucial role in shaping democracy. *International Social Work*, 61 (6), 755-757. <https://doi.org/10.1177/0020872818811217>

Whittington, C. (2007). *Assessment in social work: a guide for learning and teaching*. Social Care Institute for Excellence. <https://www.scie.org.uk/publications/guides/guide18/files/guide18.pdf>

Zalakain, J. (2022). La organización de los servicios de atención a la dependencia en Europa. *Zerbitzuan*, 77, 5-21. <https://www.zerbitzuan.net/boletinescompletos.php?op=5>

Zamanillo, T. (2008). *Trabajo social con grupos y pedagogía ciudadana*. Síntesis.

Zamanillo, T. (2012). La intervención social. *Servicios Sociales y Política Social*, (100), 103-112. <https://www.serviciosocialesypoliticassociales.com/intervencion-social>