

## CAPITULO 5

# TIPOLOGIA Y CARACTERIZACION DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE LA REGIÓN DE MURCIA.



## 5. TIPOLOGIA Y CARACTERIZACION DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE LA REGIÓN DE MURCIA.

- 5.1.- Estrategias de participación ciudadana en los gobiernos municipales.
- 5.2.- Entidades, sujetos y objeto.
- 5.3.- Identificación, localización, categorización y descripción de los mecanismos de participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales.
- 5.4.- Caracterización de los Consejos Municipales de Servicios Sociales.
- 5.5.- Caracterización de los Institutos Municipales de Servicios Sociales.
- 5.6.- Mecanismos informales de participación: prácticas y objeto.

El presente capítulo se inicia con la descripción de las diferentes estrategias que pueden desarrollar los gobiernos municipales en el desarrollo de las políticas de participación ciudadana con el fin de contextualizar en las mismas los mecanismos de participación objeto de análisis de la tesis.

Los Consejos o Institutos Municipales de Servicios Sociales son mecanismos formales e institucionalizados que permiten articular una participación, fundamentalmente asociativa, estructurada y eficaz de los ciudadanos en determinados niveles de los procesos de toma de decisiones de las políticas sociales públicas locales.

En coherencia con los objetivos específicos de la investigación y el enfoque metodológico planteado, el trabajo de campo se inició mediante la realización de entrevistas al universo de técnicos de los servicios sociales de las Corporaciones Locales con el fin de identificar los mecanismos de participación ciudadana en la Política Social Local. Concretamente los Consejos o Institutos Municipales de Servicios Sociales, de carácter territorial y/o sectorial, existentes en la Región de Murcia y su regulación normativa. En los supuestos donde no existían estos mecanismos formales de participación ciudadana, se identificaron las prácticas, no institucionalizadas, más habituales utilizadas al efecto.

La información obtenida en las citadas entrevistas se complementó con el análisis de la documentación recogida de las Entidades Locales respecto del marco jurídico-normativo que regula los mecanismos formales de participación ciudadana de base asociativa en la Región de Murcia.

### 5.1.- Estrategias de participación ciudadana en los gobierno municipales.

La política pública de participación ciudadana puede definirse como el “conjunto de iniciativas, procedimientos e instituciones creadas por los gobiernos municipales para fomentar la participación de la ciudadanía y su inclusión en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Se trata, pues, de la oferta del bien publico participación política a través de la generación de nuevas y diversas oportunidades de participación de carácter no electoral” (Navarro Yáñez, 2002: 61)

Las orientaciones o estrategias que los gobiernos municipales implementan para desarrollar la política de participación ciudadana, siguiendo a Navarro Yáñez (2002: 40-41) son tres:

- *Estrategia organizativa.* Supone el desarrollo de un entramado organizativo específico en el seno de la administración municipal con el fin de preservar el desarrollo y fomento de la participación y focalizar el flujo de demanda de participación proveniente de la ciudadanía. Sus rasgos más claros son la aparición de un liderazgo político formal a través de un miembro del equipo de gobierno – un/a concejal/a delegado/a -, la creación de un Departamento o Concejalía específica, así como la dotación de recursos humanos y económicos. En suma, la creación de una Concejalía de Participación Ciudadana.
- *Estrategia normativa.* Crear instrumentos normativos que regulen y establezcan mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno local. Ello se plasma en un documento normativo - “Reglamento de Participación Ciudadana” -, donde se identifican y describen los instrumentos de participación (individual, asociativa o mixta) que establece el Régimen Local u otros creados por los propios municipios, pues poseen competencia general sobre los asuntos locales. Esta estrategia canaliza la demanda política y concede capacidad de influencia de los grupos y asociaciones locales sobre la agenda de actuación municipal.
- *Estrategia relacional.* Se produce mediante la intensificación de la interrelación entre ciudadanía y gobierno local, con independencia de las

estrategias anteriores. Sus rasgos más sobresalientes son un amplio ejercicio de facilitación con respecto a las asociaciones locales - subvenciones, cesión de locales, infraestructura, apoyo técnico, etc. -, así como la participación en la toma de decisiones y/o en la co-gestión de servicios.

Las dos primeras pueden ser consideradas estrategias de carácter regulativo, al ser procedimientos de carácter general que afectan al ambiente de actuación de todos los actores civiles a través de incentivos incondicionales. En principio, el consumo de este tipo de oportunidades de participación sólo puede darse de forma conjunta, pues establecen criterios generales acerca de las formas en que éstos pueden incorporarse a la toma de decisiones.

En cambio, la estrategia relacional se acerca al modelo de política distributiva. Por una parte, la relación entre gobierno y actores civiles es directa y específica, con el fin de distribuir bienes que, en principio, pueden ser desagregados y percibidos – consumidos – por actores concretos. Se conceden subvenciones o se establecen convenios de colaboración entre gobiernos y asociaciones específicas con fines concretos y a través de acuerdos en los que se establecen reglas concretas acerca del comportamiento de las segundas (servicios que deben prestar, bajo que condiciones, requisitos...). En este caso, aparte de reducir costes en la toma de decisiones, adquiere importancia el proceso dado que a través de él se puede desarrollar el tejido asociativo local, e incluso, la incorporación de éste a las labores de gobierno. Constituyen, como en el caso anterior, instituciones políticas, pero de carácter contingente, que surgen “ad hoc” y en relación con la activación de determinados objetivos de la agenda del gobierno municipal, sin incurrir por ello en los costes económicos y organizativos que supone el mantenimiento de una institución formal.

Los Consejos e Institutos son mecanismos formales de participación ciudadana, de base asociativa e institucionalizada, que facilitan la canalización de la demanda política en el ámbito de los Servicios Sociales municipales y circunscritos al territorio de actuación de los Centros de Servicios Sociales. Esta participación

institucional difiere de otros tipos de participación (no institucional), aunque no los excluye.

En España y en la Región de Murcia, esta fórmula empieza a ser implantada a mediados de los ochenta con la descentralización de la gestión de los servicios sociales “de base” a las Corporaciones Locales y la progresiva densificación y diversificación de las tramas asociativas municipales. Aparecen grupos de interés público ligados a problemas específicos o grupos de población que actúan sobre el Área de Servicios Sociales o Bienestar Social y que reclaman su audición en la elaboración de las políticas sociales. La propuesta consiste en integrar a distintos colectivos (sociales, profesionales...) en el funcionamiento organizativo público facilitado la información mutua y trabajando, a diferentes niveles, en la gestión de los servicios y en los procesos de adopción de decisiones. Circunscribe la participación a la práctica cotidiana de los Servicios Sociales, abogando por una “pequeña política, cercana a la vida de los ciudadanos” (Gutiérrez Sastre, 2005: 176). Los Consejos e Institutos son mecanismos de descentralización y desconcentración administrativa, respectivamente, en la gestión de los asuntos públicos sociales de competencia municipal.

## 5.2.- Entidades, sujetos y objeto.

El trabajo de campo se inició mediante la realización de entrevistas a técnicos municipales cualificados en materia de Servicios Sociales orientadas a conocer la existencia de Consejos y/o Institutos Municipales de Servicios Sociales.

Para ello, en primer lugar, se identificaron los Centros de Servicios Sociales de la Región de Murcia y el ámbito de actuación (municipal o comarcal) de cada uno de ellos, con el fin de poder disponer de información de todos y cada uno de los municipios existentes en la Región de Murcia atendiendo a la zonificación de estos equipamientos sociales.

En segundo lugar, se determinaron los sujetos a entrevistar atendiendo a criterios que garantizarán una información y documentación cualificada, concretamente en función de su cargo (Responsable de Área de Servicios Sociales,

Director o Coordinador del Centro de Servicios Sociales,) y/o grado de conocimiento de los Servicios Sociales Municipales (Trabajador Social Municipal) del ámbito concreto de actuación del Centro.

A continuación, se mantuvieron las entrevistas personales y/o telefónicas con los sujetos estratégicos seleccionados o bien, a otros indicados por estos (técnica de la “bola de nieve”). Ha sido necesario mantener entre dos y cinco entrevistas con cada técnico municipal con el fin de recopilar la información y documentación necesaria y verificar fehacientemente la existencia o no de mecanismos de participación asociativa en el ámbito de actuación y en materia de Servicios Sociales o de otros instrumentos utilizados de carácter informal.

La colaboración de los técnicos municipales ha permitido disponer una información del “universo” de los municipios a investigar, siendo todos y cada uno de los municipios existentes en la Región de Murcia, bien a través del Ayuntamiento o de la Mancomunidad de Servicios Sociales (Ver Anexo I). La información recopilada de las entrevistas permite disponer de un marco de estudio general de la Región y concreto de cada municipio, imprescindible para la adecuada consecución de los objetivos de investigación de las fases sucesivas del trabajo de campo que requiere la investigación. Por otra parte, como se constata del Anexo I, los técnicos que han intervenido en las entrevistas son lo suficientemente cualificados para la información solicitada y recabada.

Las entrevistas mantenidas se centraron fundamentalmente en la consecución de los siguientes objetivos:

- Identificar, localizar y describir los mecanismos formalizados de participación ciudadana, de base asociativa, en materia de Servicios Sociales Municipales existentes en la Región de Murcia: territoriales, sectoriales y de desconcentración Administrativa.
- Identificar, localizar y describir otros mecanismos no formalizados favorecedores de la participación ciudadana, de base asociativa, utilizados en las Corporaciones Locales en el Área de los Servicios Sociales Municipales.

- Recopilar la documentación normativa de las Corporaciones Locales en las que existan mecanismos formalizados de participación ciudadana
- Analizar y comparar aspectos normativos: identificación, génesis, composición y representatividad de actores, organización y funcionamiento y grado de vinculación de acuerdos en la política local.

5.3.- Identificación, localización, categorización y descripción de los mecanismos de participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales.

La síntesis de la información recogida a través de las entrevistas y del análisis documental (Anexo II) ha permitido identificar, localizar, categorizar y describir los diferentes mecanismos existentes en materia de participación en materia de Servicios Sociales en los municipios de la Región de Murcia.

Las categorías que se han utilizado para la descripción y posterior caracterización y análisis se han basado en razón del nivel de formalización y objeto principal adoptado por los mecanismos de participación en materia de Servicios Sociales. Concretamente se distinguen, por una parte los formales y por otra los informales. Así mismo, y dentro de los primeros, se realiza una distinción entre las estructuras centradas únicamente en la participación ciudadana de aquellas otras vinculadas fundamentalmente en la gestión desconcentrada.

El cuadro 21 refleja de manera sintética los Ayuntamientos y mecanismos de participación según nivel de formalización, concretamente:

- Estructuras o mecanismos formalizados de participación ciudadana de base asociativa.
- Estructuras desconcentradas de gestión local de los Servicios Sociales, con personalidad jurídica propia.
- Mecanismos no formalizados de participación social de base asociativa.

Cuadro 22. Mecanismos de participación ciudadana existentes en los Servicios Sociales Municipales atendiendo al nivel de formalización.

NIVEL DE FORMALIZACIÓN	ENTIDADES LOCALES	MECANISMOS DE PARTICIPACION
Estructuras o Mecanismos formalizados de participación ciudadana	ÁGUILAS	Consejo Sectorial Municipal de Drogodependencias
	ALHAMA DE MURCIA	Consejo Asesor de Bienestar Social y Familia Consejo Asesor de la Mujer Consejo Local de Prevención de Drogodependencias
	CIEZA	Consejo Municipal de Personas Mayores
	MOLINA DE SEGURA	Consejo Municipal de Bienestar Social. Consejo Sectorial de Igualdad de Oportunidades. Consejo Sectorial de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres.
	MULA	Consejo Municipal de Servicios Sociales.
	MURCIA	Consejo Asesor Municipal de Bienestar Social
	PUERTO LUMBRERAS	Consejo Sectorial de las Personas Mayores Consejo Sectorial de la Mujer
	PLIEGO.	Consejo Municipal de Servicios Sociales
	TOTANA	Consejo Municipal de Participación Ciudadana: Consejo Sectorial Municipal de la Inmigración. Comisión Municipal del 0.7. Comisión de Accesibilidad.
	LORCA	Consejo Municipal de Inmigración. Consejo Municipal de Drogodependencias

NIVEL DE FORMALIZACIÓN	ENTIDADES LOCALES	MECANISMOS DE PARTICIPACION
Estructuras desconcentradas de gestión local de los Servicios Sociales, con personalidad jurídica propia (organismos autónomos locales)	AGUILAS	Consejo Municipal de Servicios Sociales.
	CARTAGENA	Instituto Municipal de Servicios Sociales.
	LORCA	Consejo Municipal de Servicios Sociales Instituto Municipal de la Juventud Consejo Municipal de Mujer
Mecanismos no formalizados de participación social	RESTO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGION DE MURCIA	Reuniones de técnicos municipales, fundamentalmente a través de los Trabajadores Sociales de Base, con las diferentes Organizaciones Sociales existentes en el territorio.  Entre el nivel técnico y político, existen reuniones para asuntos concretos sin encontrarse establecidos reglamentariamente ni ser vinculantes para los órganos decisores de la Corporación Local (reuniones o comisiones informativas: dar y recoger información).

Fuente: Elaboración propia.

De los cuarenta y cinco Ayuntamientos existentes en la Región de Murcia, tan solo once de ellos (24,4%) dispone de mecanismos formales de desconcentración y/o participación ciudadana en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales en sentido amplio (general o sectorial). Sin embargo, tras analizar las entrevistas y los datos del trabajo de campo, se comprueba que los Ayuntamientos que realmente han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%), dado que tres de ellos únicamente aprobaron sus Estatutos o Reglamentos, para dar cumplimiento

al marco normativo que los impulso<sup>69</sup>, sin realizar gestión o actividad alguna al respecto y, por tanto, sin implantarse y funcionar en la realidad. De estos ocho Ayuntamientos, dos de ellos (Cieza y Puerto Lumbreras) disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otro dos (Totana y Lorca) abarca un objeto más amplio al de los Servicios Sociales propiamente dicho, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de O.N.G. respectivamente).

Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región de Murcia disponen de Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales, de carácter general y que se encuentren en la actualidad en funcionamiento (Alhama de Murcia, Cartagena, Lorca, Molina de Segura y Murcia), representando a tan solo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la región de Murcia.

Por otra parte, las cinco Mancomunidades de Servicios Sociales, como Entidades Locales de carácter supramunicipal con competencias “delegadas” en materia de Servicios Sociales por parte de los Ayuntamientos que la integran, gestionan directamente los Servicios Sociales de veintitrés Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Esta realidad justifica la necesidad de reflexionar específicamente, aunque breve, acerca de estas Entidades Locales dado que ninguna de ellas articula mecanismos formales de participación ciudadana de base asociativa en materia de Servicios Sociales, a pesar de tener las competencias asumidas.

Considerando las experiencias de gestión de determinados servicios municipales desarrolladas por las Mancomunidades de Municipios del Bajo Guadalentín y la Vega Media, se impulsan desde finales de la década de los ochenta y desde el Gobierno Regional las Mancomunidades de Servicios Sociales. Estas Mancomunidades se crean para la asunción de las competencias en materia de Servicios Sociales “Comunitarios” a través de la agrupación voluntaria de Ayuntamientos con menos de veinte mil habitantes; en cumplimiento del marco normativo contemplado en el Programa-Convenio de Prestaciones Básicas de

---

<sup>69</sup> Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (derogada desde el 23 de mayo de 2.003 por la Ley 3/2003),

Servicios Sociales en Corporaciones Locales que se suscribe entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actualmente Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en mayo de 1988. Desde su implantación iniciada en 1989 el mapa de las Mancomunidades se ha ido construyendo y de-construyendo con el paso del tiempo, quedando en la actualidad cinco de las diez<sup>70</sup> creadas (Mancomunidades de Servicios Sociales) o que incorporan estas competencias (Mancomunidades de Municipios).

A pesar de la particularidad que suponen las Mancomunidades para la gestión de los Servicios Sociales Municipales, se constituyeron con un régimen jurídico y de toma de decisiones similar al de los propios Ayuntamientos (Pleno, Comisión o Junta de Gobierno, Presidencia, etc.), sin considerar suficientemente su objeto principal: gestionar las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de atención primaria para la satisfacción de las necesidades sociales e impulsar Programas y medidas de cooperación y solidaridad social. En este sentido, ninguna de las Mancomunidades optó, ni en su creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territorial o Sectorial de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

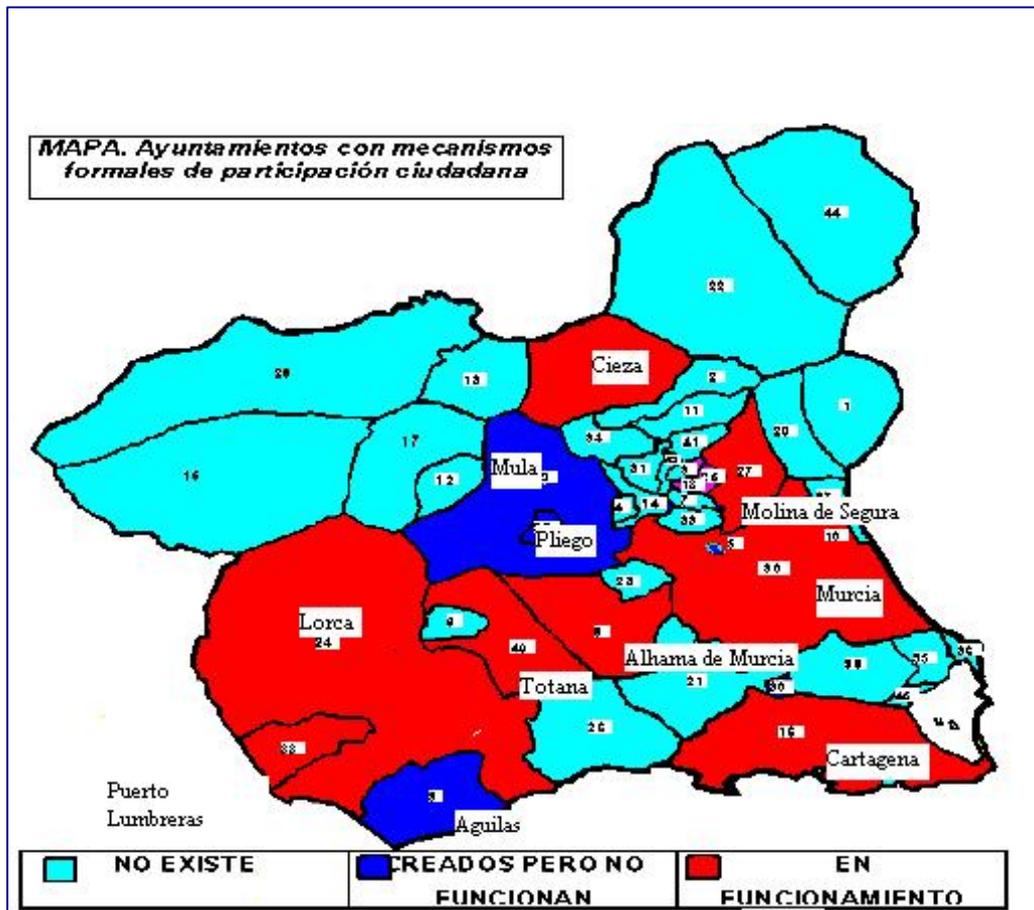
De manera crítica, las Mancomunidades se han convertido en estructuras supramunicipales que han de supeditarse, por una parte a los órganos de decisión de los Ayuntamientos que las conforman y, por otra parte, a los propios de la Mancomunidad. La inexistencia de estructuras o mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en las Mancomunidades, unido a la idiosincrasia en la toma de decisiones de éstas (Alcaldes y Concejales de los gobiernos locales), hacen que estas Entidades Locales se conviertan en “opacas” para los partidos de la oposición en los Ayuntamientos adheridos e inaccesibles para la ciudadanía y las organizaciones sociales en cuanto a la toma de decisiones de los asuntos sociales se refiere, así como a la propia gestión de los asuntos. De ésta forma, las

---

<sup>70</sup> Aparte de las cinco actuales, existían otras cinco compuestas por: Jumilla-Yecla; Águilas-Puerto Lumbreras; Bajo Guadalentín (Aledo, Totana, Alhama de Murcia, Mazarrón y Librilla), Vega Media (Lorquí, Ceutí, Las Torres de Cotillas, Alguazas) y Molina de Segura; Mar Menor (San Javier, San Pedro del Pinatar y Los Alcázares).

Mancomunidades han conseguido “sacar” del debate político los asuntos sociales, confinándolos a meras reuniones “cerradas” entre altos cargos políticos (Alcalde y Concejales) que deciden la acción - u omisión – de la política social. De ésta forma, la política de los Servicios Sociales Municipales gestionados por las Mancomunidades vuelve a ser - de nuevo - graciable, asistencial y subordinada a oportunismos políticos. Las Mancomunidades se convierten en un espacio de poder utilizado por altos cargos locales (representación supramunicipal ante el gobierno regional), donde los diferentes Ayuntamientos acuden para “sacarle” el máximo de beneficio en nombre del interés de sus convecinos.

Mapa 1. Ayuntamientos con mecanismos formales de participación en Servicios Sociales.



1. Abanilla	16. Cartagena	31. Ojos
2. Abarán	17. Cehegín	32. Pliego
3. Aguilas	18. Ceutí	33. Puerto Lumbreras
4. Albudeite	19. Cieza	34. Ricote
5. Alcantarilla	20. Fortuna	35. San Javier
6. Aledo	21. Fuente Alamo	36. San Pedro del Pinatar
7. Alguazas	22. Jumilla	37. Santomera
8. Alhama de Murcia	23. Librilla	38. Torre Pacheco
9. Archena	24. Lorca	39. Las Torres de Cotillas
10. Beniel	25. Lorquí	40. Totana
11. Blanca	26. Mazarrón	41. Ulea
12. Bullas	27. Molina de Segura	42. La Unión
13. Calasparra	28. Moratalla	43. Los Alcázares
14. Campos del Río	29. Mula	44. Yecla
15. Caravaca	30. Murcia	45. Villanueva

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la tipología de los mecanismos de participación creados y en funcionamiento, su cuantificación e identificación municipal, es la siguiente:

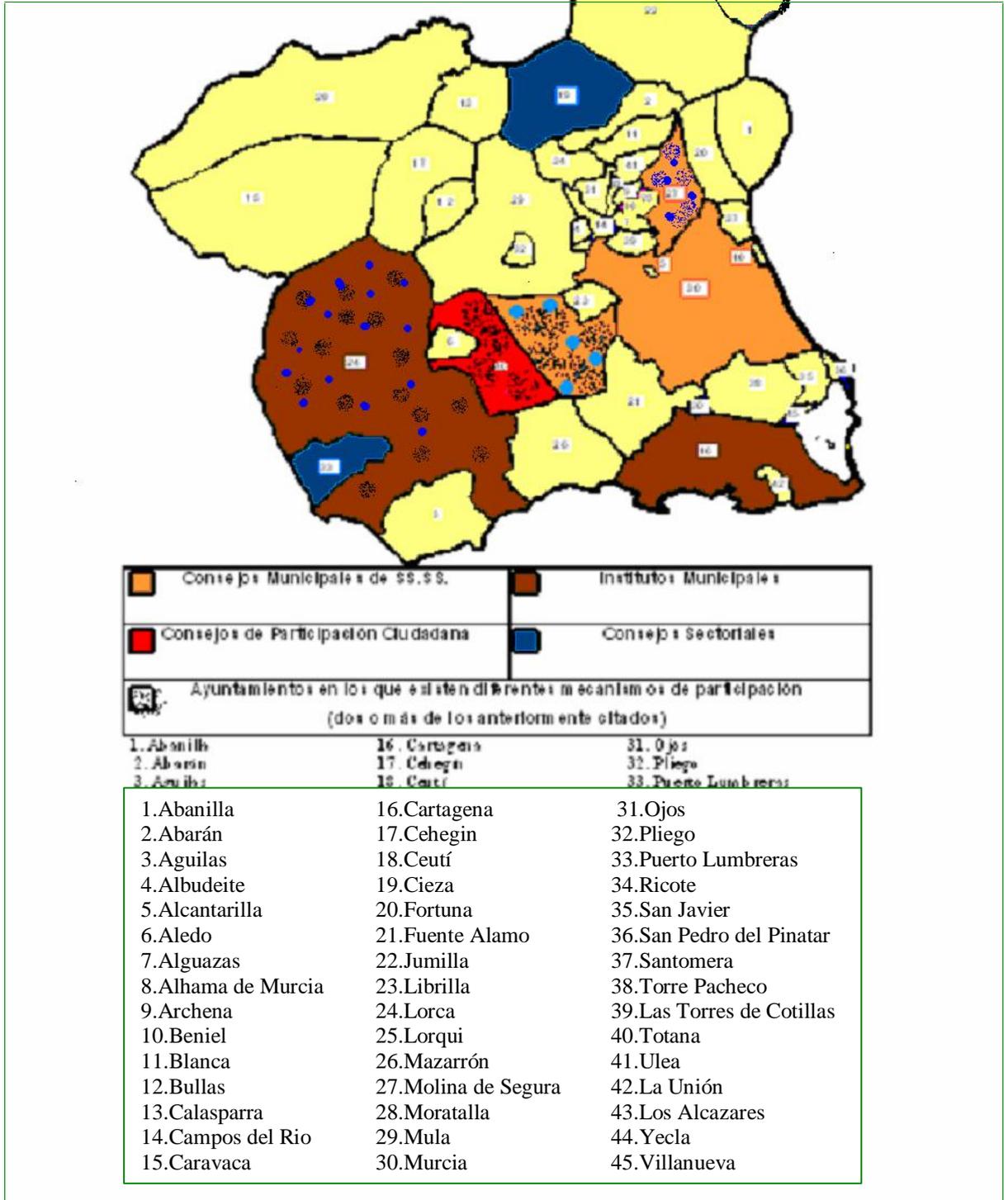
Cuadro 23. Tipología de los mecanismos de participación ciudadana en funcionamiento.

Mecanismos	Ayuntamientos		Numero (%)
Consejos Municipales de Servicios Sociales o Bienestar Social	Alhama de Murcia Molina de Segura Murcia		3 (6.6%)
Consejos Sectoriales	Mujer	Alhama de Murcia Puerto Lumbreras Molina de Segura (Igualdad de Oportunidades y Violencia Doméstica)	3 (6.6%)
	Personas Mayores	Cieza Puerto Lumbreras	2 (4.4%)
	Inmigración	Totana Lorca	2 (4.4%)
	Drogodependientes	Alhama de Murcia Lorca	2 (4.4%)
Institutos Municipales de Servicios Sociales	Cartagena Lorca (Territorial y Sectoriales: mujer y juventud)		2 (4.4%)
Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de O.N.G. <sup>71</sup>	Totana. Lorca.		2 (4.4%)

Fuente: Elaboración propia.

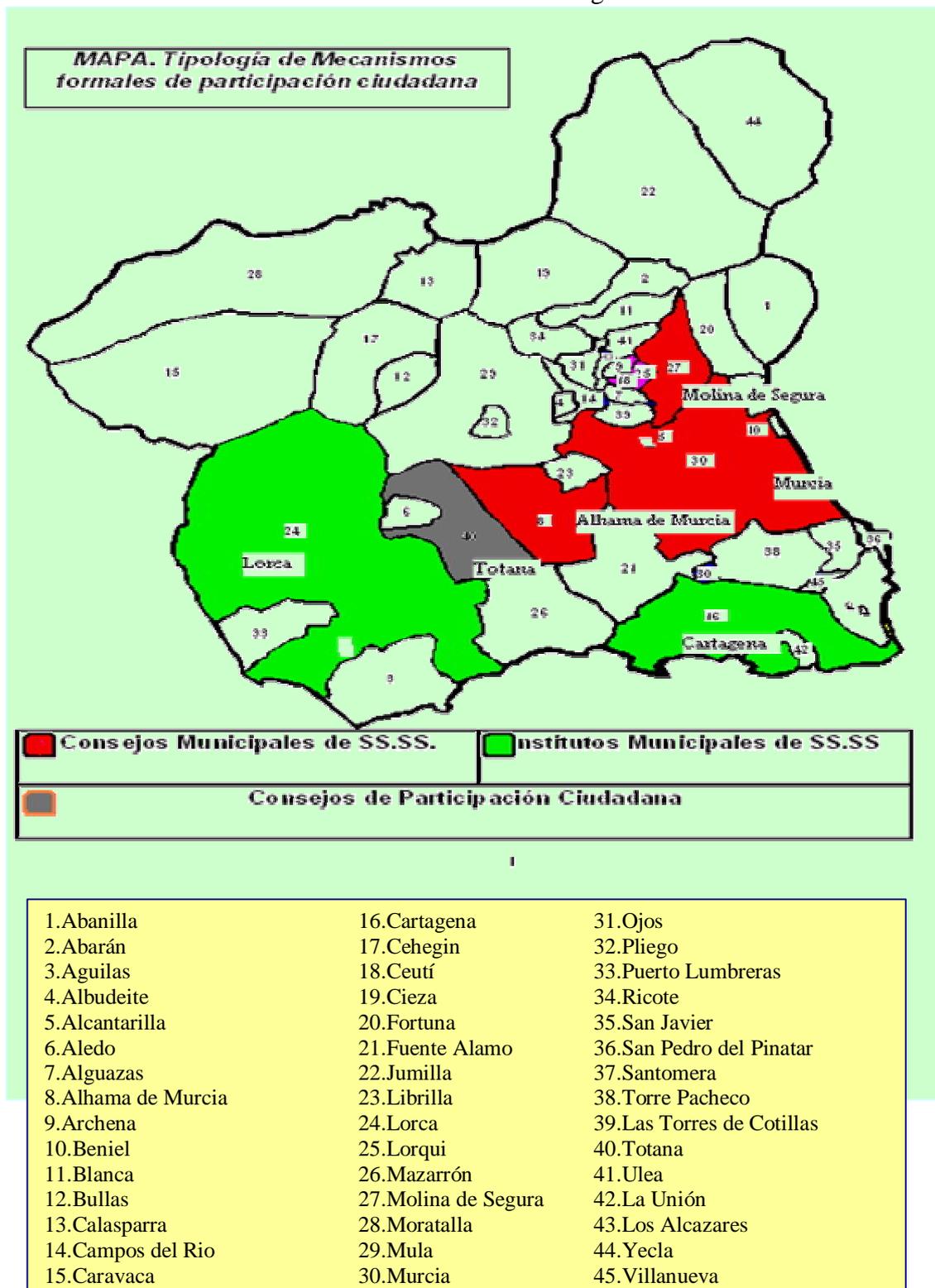
<sup>71</sup> El Ayuntamiento de Yecla aprobó de manera definitiva en 1983 un Reglamento de Participación Ciudadana, no disponiendo de constancia de su puesta en funcionamiento.

MAPA. Ayuntamientos con mecanismos formales de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3. Consejos e Institutos municipales generales / territoriales de participación ciudadana en los Servicios Sociales de la Región de Murcia.



Fuente: Elaboración propia.

#### 5.4.- Caracterización de los Consejos Municipales de Servicios Sociales.

Los Consejos Municipales de Servicios Sociales son órganos de participación ciudadana de base asociativa regulados normativamente y con un ámbito de actuación municipal. Atendiendo al carácter de los mismos, se puede realizar la distinción entre los de carácter territorial (distritos /o pedanías) y sectorial (personas mayores, mujer, juventud, inmigración, drogadicción, violencia doméstica, etc.), aunque no son excluyentes entre sí.

En la Región de Murcia, tan solo tres Ayuntamientos disponen de *Consejos Municipales de Servicios Sociales o Bienestar Social*, de carácter territorial y de ámbito municipal, representando el 6.6 % de los Ayuntamientos existentes en la Región (Alhama de Murcia, Molina de Segura y Murcia).

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Concretamente, uno de los Ayuntamientos dispone de ambos (Puerto Lumbreras), dos tienen Consejos de Mujer (Alhama de Murcia, Molina de Segura tiene dos, uno de Igualdad de Oportunidades y otros vinculado con la Violencia contra las Mujeres) y el último de personas mayores (Cieza). Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos Sectoriales de Inmigración (Totana y Lorca) y otros dos centrados en una problemática social como son las Drogodependencias de un carácter más sociosanitario (Alhama de Murcia y Lorca). En esta última categoría, podría incluirse el Consejo de Lucha contra la violencia hacia las mujeres, aunque se ha preferido incorporarlo como Consejo Sectorial vinculado a Mujer, dada su dependencia orgánica-funcional con la Concejalía Delegada de Mujer y su implicación directa con el sector de población de: mujer. En ésta misma situación se encuentra el innovador Observatorio para la Prevención de la Violencia de Género creado por el Ayuntamiento de Bullas por acuerdo de Pleno en el 2006. Por tanto, son seis los Ayuntamientos que han puesto en marcha Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, representando al 13,33 % de los Ayuntamientos existentes en la Región de Murcia.

Por otra parte, cabe señalar que únicamente cuatro Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea. (Alhama de Murcia, Molina de Segura, Lorca y Totana); aunque Murcia dispone de Mesas de Trabajo vinculadas al Consejo Asesor de Bienestar Social, que pueden considerarse a los efectos como Consejos Sectoriales.

Por último, cabe referirse de manera concreta al Ayuntamiento de Totana, especialmente, y al de Yecla. El Ayuntamiento de Totana elaboró un Reglamento Municipal de Participación Ciudadana, cuyo objeto era asegurar la participación de los ciudadanos en el Gobierno Municipal de Totana y proteger sus derechos individuales y colectivos. El citado Reglamento recoge los diferentes órganos y formas de participación ciudadana. En cuanto a los órganos, destacar el: Consejo Municipal de Participación Ciudadana; Defensor del Vecino y Registro de Entidades y Asociaciones. Respecto de las formas, se regula la participación en los órganos e instituciones municipales; el referéndum y la consulta ciudadana; el derecho de petición y el presupuesto participativo. De esta forma, el Ayuntamiento de Totana, incorpora mecanismos novedosos de participación, al mismo tiempo que los integra de manera transversal en los diferentes asuntos públicos (sociales, educativos, movilidad, cooperación al desarrollo, etc.), facilitando de esta manera la flexibilidad y amplitud participativa de la población, tanto de las personas como de las organizaciones sociales representativas. Esta información se ha incluido en el análisis, aun siendo consciente de que el objeto de los mencionados mecanismos supera los fines y funciones propios de los Servicios Sociales Municipales. Respecto a Yecla, hacer constar que aprueba un Reglamento de Participación Ciudadana de manera provisional en 1982, y de forma definitiva en 1983, siendo, por tanto, absolutamente innovador en su momento, aunque sin observar su aplicación práctica en materia de Servicios Sociales.

En la actualidad existen otros Ayuntamientos que se encuentran en un proceso avanzado de proponer Reglamentos de Participación Ciudadana, al encontrarse en una fase de escucha y propuestas, como es el caso del Ayuntamiento de Lorca.

Los *elementos que caracterizan a los Consejos de Servicios Sociales en la Región de Murcia* son los siguientes:

- Son órganos consultivos y colegiados de participación ciudadana, fundamentalmente de base asociativa aunque suelen participar técnicos y, en determinadas supuestos, ciudadanos individualmente considerados.
- Son mecanismos de participación cuyos acuerdos no son vinculantes para los órganos de gobierno municipal.
- Tienen un carácter territorial y/o sectorial.
- Son de carácter extensivo, en el sentido de que tienen vocación de continuidad a largo plazo, permitiendo la profundización en la reflexión y análisis de los asuntos así como en la adopción de propuestas y evaluación de las acciones.
- Proporcionan información concreta sobre asuntos que interesan, fundamentalmente, a los órganos de decisión de la Corporación Municipal aunque también a las mismas mismas organizaciones sociales.
- Asesoran y proponen medidas concretas a los órganos municipales, siendo éstos quienes determinan la “agenda” de los Consejos y el procedimiento y forma de canalizar, o no, los asuntos y acuerdos.
- Fomentan la corresponsabilidad social y la coordinación interasociativa.
- Sirven de cauce de diálogo, discusión y resolución de conflictos entre el movimiento asociativo local.
- Permiten la participación y audición de colectivos sociales con especiales dificultades sociales.
- Favorecen la cooperación interdepartamental, interinstitucional e interdisciplinar en materias complejas que requieren del concurso

de diferentes agentes sociales en la adopción de acuerdos sectoriales y/o en la resolución de determinadas problemáticas (drogodependencias, mujer, inmigración, violencia doméstica, etc.).

- Generan corresponsabilidad en los asuntos públicos en las organizaciones sociales participantes al promover en las mismas, e indirectamente en sus representados/as, una progresiva toma de conciencia cívica respecto de las dificultades en la adopción de las decisiones de los asuntos públicos
- Proporcionan una progresiva concienciación de las organizaciones sociales respecto de las problemáticas que afectan a otros colectivos y entidades sociales del municipio; convirtiéndose en este sentido en socializantes de la democracia.

Los Consejos Municipales son criticados, entre otros aspectos, al poder generar beneficios a determinados colectivos representados en éstos y que participan de la manera prevista y deseada por la Administración; dado que en el supuesto de que su participación no sea acorde a lo previsto y deseado por la Administración Local, su participación adquiriría el efecto contrario y negativo para estas mismas organizaciones sociales al ser identificadas sus posturas.

#### 5.5.- Caracterización de los Institutos Municipales de Servicios Sociales.

Los Institutos Municipales de Servicios Sociales también son denominados Consejos Municipales de Servicios Sociales, aunque se evitará en la exposición y análisis esta última expresión para diferenciarlos de los anteriormente descritos.

Los Institutos se constituyen como organismos autónomos de carácter público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Son órganos principalmente de gestión desconcentrada de determinadas competencias de la Corporación Local en materia de Servicios Sociales generales y sectoriales. El ámbito de actuación es territorial y suponen una auténtica delegación de competencias en materia de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales.

En la Región de Murcia funcionan en la actualidad tan sólo en dos Ayuntamientos (Cartagena y Lorca), representado el 4,4% de los municipios de la Región. No obstante, algunos Ayuntamientos que en la actualidad tiene funcionando un Consejo Municipal de Servicios Sociales, originariamente funcionaron como un Instituto propiamente de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales. Concretamente Murcia y Molina de Segura, en 1995 y 2001, respectivamente, modifican sus estatutos para transformar el organismo autónomo de gestión y participación en un mecanismo únicamente de participación consultiva de base asociativa. Así mismo, cabe destacar que existen dos Institutos Sectoriales, de Mujer y Juventud, dependientes del Ayuntamiento de Lorca y creados como órganos autónomos de gestión de las Políticas Locales de mujer y juventud, respectivamente.

Los Institutos Municipales de Servicios Sociales son un importante mecanismo de desconcentración y descentralización de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales, delimitadas estas en sus propios Estatutos, así como de participación ciudadana y política. De manera general, disponen de un elevado grado de autonomía en la gestión económico-administrativa y técnica de los Servicios Sociales en asuntos tan relevantes como los de: proponer, seleccionar y gestionar el personal; administrar el presupuesto; convocar, publicar y otorgar ayudas y subvenciones (individuales y a organizaciones sociales); crear, gestionar, evaluar y modificar centros y equipamientos; contratar determinadas obras, suministros y servicios; constituir y dirigir comisiones territoriales y sectoriales; etc. . Este elevado grado de autonomía en la gestión se vincula inexorablemente con la toma de decisiones sobre dichos aspectos, la cual coexiste con la facultad de tutela y control por parte de los órganos de gobierno de la Corporación Municipal. En este sentido son estos últimos, fundamentalmente a través del Pleno de la Corporación, los que tienen facultades propias de intervención y alta supervisión del Instituto Municipal, en aspectos tales como la aprobación de: presupuesto y memoria anual; Reglamento Interno del Instituto, su modificación y disolución; plantilla y retribuciones del personal; adquisición, enajenación, alineación o gravamen de bienes inmuebles; suscripción de determinados Convenios y contrata; etc..

El Instituto tiene la capacidad de conciliar la gestión y toma de decisiones con la participación en un doble sentido. En primer lugar, incorporando en sus órganos de decisión y gestión a organizaciones sociales del municipio y, en segundo lugar, impulsando en su seno órganos específicos de participación ciudadana; bien de ámbito territorial que afecten a todo el municipio o a sus diferentes distritos y pedanías, y/o bien de carácter sectorial, con el fin de promover la participación de las diferentes organizaciones sociales representativas de colectivos o problemáticas sociales tales como: personas mayores, mujer, juventud, discapacitados, drogodependencias, violencia doméstica, etc. .

Por tanto, los Institutos son mecanismos que combinan: adopción de decisiones de manera autónoma; gestión y ejecución de los acuerdos adoptados y participación ciudadana en la vida política local.

Los *aspectos que caracterizan a los Institutos de Servicios Sociales en la Región de Murcia* son los siguientes:

- Son órganos de gestión desconcentrada de la Corporación Municipal con elevado y diverso grado de autonomía en la toma de decisiones respecto de determinados aspectos de gestión económico-administrativa y técnica en materia de Servicios Sociales, o bien de carácter sectorial (mujer, juventud).
- Son ejecutivos en la formulación de estrategias y aplicación de las decisiones respecto de la gestión de los Servicios Sociales Municipales (generales o sectoriales) dentro de los límites establecidos por sus Estatutos y Delegación de competencias.
- Tienen un carácter territorial municipal general o sectorial.
- Son de carácter extensivo, en el sentido de que tienen vocación de continuidad a largo plazo, permitiendo la profundización en: la reflexión y análisis de las problemáticas sociales; la gestión estratégica y cotidiana, a la vez, de centros, servicios, programas y proyectos y la evaluación continua. Permite, por tanto, disponer de una visión presente y estratégica de los Servicios Sociales

- Disponen y proporcionan una amplia, diversa, profunda y detallada información de los asuntos sociales municipales; con el fin de disponer de un diagnóstico verificado de la situación y una variedad de posibles alternativas sobre las que tomar decisiones.
- Permiten la deliberación, discusión y decisión de los asuntos por las personas vinculadas con la ejecución directa de las decisiones y/o de los afectados por estas.
- Favorecen la descentralización de la gestión, aproximando los centros de decisión cercanas a las personas y colectivos de afectados; así como a los diferentes territorios del municipio.
- Permiten la agilidad, eficacia, claridad y transparencia en la gestión de los asuntos sociales cotidianos.
- Aumentan la transparencia en la adopción de las decisiones por parte de la Administración, al poder participar en sus órganos: políticos, técnicos y organizaciones sociales; acercando la toma de decisiones a los ciudadanos.
- Permiten la participación plural, activa y responsable de ciudadanos, usuarios y representantes sociales; a través de la creación y gestión de órganos de participación social en su seno.
- Proporcionan a los políticos un mayor grado de legitimidad para implantar determinadas políticas, centros o proyectos decididos por un órgano colegiado y participado por técnicos como el Instituto.
- Permiten a los diferentes grupos políticos representados en la Corporación Local un marco de encuentro y deliberación plural y cercano al ciudadano. Favorecen la representación de todos los grupos políticos en un marco de discusión y decisión descentralizado y “político”, pero a la vez diferente a los tradicionales (Junta de Gobierno o Pleno) y en el que deben intercambiar opiniones, razonamientos y decisiones con técnicos y

representantes de entidades sociales. Obliga a los diferentes grupos políticos tomar posiciones respecto de los asuntos sociales locales “cara a cara” con técnicos y organizaciones sociales.

- Generan corresponsabilidad en los asuntos públicos en los técnicos al participar intensamente éstos en la adopción de la toma de decisiones y al ser responsables de la gestión de tales acuerdos. De igual forma sucede respecto de las organizaciones participantes de los órganos del Instituto; al promover en éstas, e indirectamente en sus representados/as, una progresiva toma de conciencia cívica respecto de las dificultades en la adopción de decisiones de los asuntos públicos y los acuerdos finalmente adoptados.
- Proporcionan una progresiva concienciación de las organizaciones sociales respecto de las problemáticas que afectan a otros colectivos y entidades sociales del municipio; convirtiéndose, en este sentido, en socializantes de la democracia.

De manera crítica, bien es cierto que el carácter eminentemente gestor de los Institutos puede ser calificado por sus detractores como un mecanismo indirecto de profesionalizar la política, o bien de confundir los papeles de técnicos y políticos. Pero, también es cierto que, los Institutos recientemente creados al amparo de la legislación vigente proporcionan un marco nítido de delimitación de las competencias de gestión y de toma de decisiones ejecutiva entre el organismo autónomo local y dentro de éste entre los órganos de los que se compone y del propio Ayuntamiento.

Por otra parte, en ocasiones, la participación técnica no es voluntaria sino obligatoria lo que puede conllevar una menor motivación a la participación y su promoción que en los supuestos o mecanismos de una participación voluntaria. La creación del Instituto como órgano gestor sin incorporar en su seno órganos de participación de base asociativa, conllevaría una escasa representatividad social y una progresiva deslegitimación del citado órgano para los propios ciudadanos al visualizarlo “lejos” de sus intereses y opiniones y acaparado por técnicos y políticos.

Esta razón impulsa a los Institutos a vincular gestión con participación con órganos intermedios.

#### 5.6.- Mecanismos informales de participación: prácticas y objeto.

Hay que destacar que los mecanismos de participación formalizados coexisten con los informales, es decir, con la realización de reuniones periódicas o “ad hoc” con organizaciones sociales del territorio o que actúen en el municipio; aunque bien es cierto que esta metodología es más habitual en los municipios cuyos Ayuntamientos no han regulado mecanismos de participación asociativa como los descritos anteriormente y que de alguna forma los “suplen”.

La metodología de trabajo para posibilitar la participación ciudadana es a través de reuniones con organizaciones sociales. Estas suelen tener objetivos concretos, basados bien en sectores de población (mujer, juventud, personas mayores, etc.), en problemáticas sociales (discapacidad, drogodependencias, violencia de género, etc.) y/o en usuarios de centros, servicios o programas adscritos a los Centros de Servicios Sociales. La convocatoria, agenda y organización de estas reuniones de trabajo se encuentran fundamentalmente en manos de los gestores (Jefes de Área o Directores) de los Centros de Servicios Sociales o de los propios Trabajadores Sociales. Los actores sociales que participan en las mencionadas reuniones son organizaciones sociales (fundamentalmente asociaciones) y técnicos vinculados con el sector poblacional o situación de dificultad. Los técnicos pueden pertenecer al Centro de Servicios Sociales (diferentes Programas, aunque fundamentalmente a través del Programa de Cooperación Social), a otros Departamentos/Concejalías de la Administración Local (juventud, mujer, personas mayores, etc.) e incluso a otros Centros (centro de salud, centros educativos, guardia civil, etc.) dependientes de Administraciones Públicas diferentes a la local y ajenas a las del propio Sistema de Servicios Sociales.

La práctica habitual es la realización de reuniones esporádicas y con objetivos concretos (elaboración de programas, solicitud de subvenciones, etc.) con cada una de las organizaciones sociales existentes en el territorio y representativas,

fundamentalmente, de sectores de población tales como: personas mayores, mujeres, discapacitados e inmigración. Es inusual el desarrollo de reuniones donde participen todas las organizaciones sociales del municipio para asuntos de interés general.

En algunos municipios, estas reuniones son el germen para solicitar a la Administración Local la constitución formal de un mecanismo de participación ciudadana que regule su funcionamiento, especialmente en drogodependencias, juventud, mujer, etc. . Se detecta que dichas reuniones surgen fundamentalmente a iniciativa de los técnicos de Servicios Sociales y que, en ocasiones, no encuentran respaldo político en los asuntos tratados en ellas, tanto es así que existen experiencias de funcionamiento durante años de “Comisiones Sectoriales” que nunca se han formalizado por parte de las Corporaciones Locales responsables de los Servicios Sociales.

Los *objetivos básicos y la metodología* seguida en estas reuniones son:

- Ofrecer información respecto de centros, servicios, programas, proyectos, actividades, convocatorias, etc. a implantar o puestos en marcha desde el Centro de Servicios Sociales, o bien por otros organismos o centros de la Administración Autonómica y Central.
- Recoger información y captar necesidades y problemáticas sociales con el fin de elaborar posteriormente propuestas de programas y proyectos, fundamentalmente sectoriales.
- Solicitar la participación de las organizaciones sociales en actividades, proyectos y programas impulsadas desde los técnicos y/o políticos locales.
- Promover la cooperación interasociativa por territorios y/o sectores de población con el fin de aunar criterios y medidas de actuación muy concretas.
- Promover cauces de reflexión, deliberación y discusión sobre problemáticas sociales y alternativas de solución.

- Generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional e interdisciplinar con las que abordar problemáticas complejas que afectan a personas y colectivos (violencia doméstica, inmigración, drogodependencias, etc..).

Así mismo, también existe una coordinación entre el nivel técnico y político, el cual permite, en ocasiones, “elevar” las propuestas técnicas a “estrategias” políticas, aunque bien es cierto que suelen ser reuniones demandadas desde el nivel político para disponer de determinada información de servicios, programas y usuarios, solicitar información y documentación que avale la petición de subvenciones, la realización y/o contestación a mociones, etc. .

Por último, cabe señalar que la existencia de un Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales bien sea éste territorializado o sectorial, no es garantía “per se” de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales, ni viceversa; es decir, que la inexistencia de estos mecanismos formalizados conlleva inhabilitar a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos locales del Área Social mediante la utilización de procedimientos o metodologías de carácter informal pero innovador en sus planteamientos y estrategias. Esta reflexión se encuentra contrastada con manifestaciones de Directores / as de Centros de Servicios Sociales, tanto donde existen Consejos o Institutos como en otros municipios en los que las estructuras de participación ciudadana son informales.

