

CAPITULO 6

ANALISIS DE LOS CONSEJOS E INSTITUTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES EN LA REGIÓN DE MURCIA.

6. ANALISIS DE LOS CONSEJOS E INSTITUTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES EN LA REGIÓN DE MURCIA.

- 6.1.- Planteamiento estratégico, criterios y participantes.
- 6.2.- Génesis, iniciativa y ámbito de actuación.
- 6.3.- Trayectorias e incidentes relevantes.
- 6.4.- Marco normativo específico y grado de formalización.
- 6.5.- Objetivos y funciones.
- 6.6.- Actores de la participación ciudadana y motivaciones.
- 6.7.- Valoración de la representatividad social de los actores participantes.
- 6.8.- Sistema organizativo y de funcionamiento interno. Estructuras intermedias.
- 6.9.- Temáticas tratadas y su relevancia social.
- 6.10.- Canalización de las demandas sociales: procedimientos e instrumentos.
- 6.11.- Niveles de participación ciudadana y grado de vinculación respecto de la Política Social Local.
- 6.12.- Potencialidades de la participación ciudadana.
- 6.13.- Causas explicativas del déficit participativo.
- 6.14.- Propuestas de cambio desde los participantes.

Una vez realizadas las entrevistas a los técnicos municipales de Servicios Sociales con el fin de identificar y caracterizar los Consejos y/o Institutos Municipales de Servicios Sociales existentes y su regulación normativa o, en su defecto, los mecanismos informales de participación social; se ha realizado un análisis exhaustivo de la documentación aportada por éstos; lo que ha permitido disponer de una visión general de la participación ciudadana en materia de Servicios Sociales Municipales en la Región de Murcia.

Este capítulo presenta el análisis cualitativo de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales existentes en la Región de Murcia a partir del trabajo de campo (2ª fase) realizado a través de las entrevistas en profundidad y grupos de discusión.

Para su explicación y desarrollo nos atenderemos a los objetivos e hipótesis que orientan la investigación y, más concretamente, a las categorías de análisis expuestas en el esquema, anteriormente mencionado, del presente capítulo.

6.1.- Planteamiento estratégico, criterios y participantes.

Una vez que se dispone del “mapa” general de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales de la Región de Murcia, y atendiendo a los objetivos de la investigación, se continua con el proceso de profundización y análisis. La presente investigación se propone, en ésta segunda fase, analizar la contribución de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales locales. Para la determinación de estos se han tenido en cuenta, por una parte, que las unidades de observación constituyan experiencias en los Servicios Sociales generales, no sectoriales, al considerar que éstas pueden ofrecer un mayor impacto en las políticas sociales de los municipios y disponer de un marco normativo homogéneo y, por otra parte, que se encuentren consolidados y con una trayectoria temporal de al menos seis años, con el fin de disponer de elementos de análisis suficientes por parte de los participantes. Considerando estos criterios, se seleccionaron dos experiencias participativas:

- Los Consejos Municipales de Servicios Sociales, Bienestar Social o similar denominación, de carácter general – territorial, que son órganos consultivos de participación ciudadana de base asociativa regulados normativamente y con un ámbito de actuación municipal.
- Los Institutos Municipales de Servicios Sociales, Bienestar Social o similar denominación, de carácter general – territorial, que son organismos autónomos de desconcentración y descentralización de competencias municipales en materia de Servicios Sociales, permitiendo la participación ciudadana y política en su seno.

Se pretende analizar la realidad práctica de los Consejos e Institutos de Servicios Sociales, de carácter general, y su contribución en los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales locales en el ámbito de la Región de Murcia. Para esta tarea se consideraron como unidades de análisis todos los municipios que contarán, dentro de la estructura orgánica del Ayuntamiento con

mecanismos institucionalizados de participación ciudadana / gestión desconcentrada en el área de Servicios Sociales generales, concretamente:

Cuadro 24. Universo para el análisis de casos.

Ayuntamientos (municipios) con mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en Servicios Sociales Generales.	Mecanismos de Participación Ciudadana (Unidades de observación seleccionados)
<u>Alhama de Murcia.</u> <u>Molina de Segura.</u> <u>Murcia.</u>	CONSEJOS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES, BIENESTAR SOCIAL
<u>Cartagena</u> <u>Lorca</u>	INSTITUTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES, BIENESTAR SOCIAL

Fuente: Elaboración propia.

En tanto se pretende conocer la realidad y tendencias del fenómeno de la participación ciudadana a partir del análisis de experiencias concretas, la estrategia metodológica utilizada se aproxima al estudio de casos combinando técnicas y contextos. Concretamente, el trabajo de campo, cuyos resultados se presentan a continuación, se materializa mediante la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores implicados en los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales, de carácter general, existentes en los Ayuntamientos de la Región de Murcia, concretamente cuatro: un Instituto en Lorca y tres Consejos en Alhama de Murcia, Molina de Segura y Murcia. Estas unidades de análisis presentan el siguiente perfil:

- 1.- *Mecanismos:* son Consejos e Institutos de carácter general-territorial, actualmente en funcionamiento; disponen de una trayectoria superior a los seis años y durante este tiempo han tenido importantes cambios. Representan a los dos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en la Política Social Local: por un parte, los centrados en la participación asociativa como son los Consejos y, por otra, los orientados a la

desconcentración de la gestión que facilitan la participación como son los Institutos.

2.- *Territorios:* municipios con una caracterización demográfica y social diversa.

3.- *Ayuntamientos:* evolución, realidad y tendencias en Servicios Sociales y en políticas diferentes y representativas de la Región de Murcia.

Cuadro 25. Perfil de mecanismos de participación, territorios y Ayuntamientos.

CIUDAD	MECANISMO	DIMENSIÓN POBLACIONAL	PARTIDO POLITICO EN GOBIERNO LOCAL
ALHAMA DE MURCIA	Funcionando en la actualidad. Inicio en 2000 como Consejo Asesor en materia de Bienestar Social y Familia. En su trayectoria los cambios no han sido estatutarios y se han ceñido exclusivamente al número de participantes por cada una de las organizaciones sociales señaladas en Estatutos iniciales.	URBANA- Ciudad (18.331 hab.).	Partido Popular
MURCIA	Funcionando en la actualidad. Inicio en 1982 como Patronato autónomo para la gestión de los Servicios Sociales Municipales. Modificado a Consejo de participación en 1995 y revisados sus Estatutos en 2004. En su trayectoria de más de 20 años han existido tres cambios importantes. Inicialmente Patronato / Instituto Actualmente Consejo Asesor	URBANA – Capital de la Región de Murcia. Ciudad con más habitantes de la Región de Murcia. (409.810 hab.)	Partido Popular

CIUDAD	MECANISMO	DIMENSIÓN POBLACIONAL	PARTIDO POLITICO EN GOBIERNO LOCAL
MOLINA DE SEGURA	Funcionado en la actualidad. Inicio en 1984 como Instituto autónomo. En su trayectoria de más de 20 años han existido dos importantes cambios (1987 y 2001) Consejo Asesor inicialmente Instituto.	URBANA-Ciudad intermedia en torno a los 50.000 habitantes (54.673 hab.)	Partido Popular
LORCA	Funcionando en la actualidad. Inicio en 1985. En su trayectoria de 20 años han existido dos cambios relevantes (1996 y 2005). Organismo autónomo	URBANA-Ciudad intermedia de más de 50.000 habitantes (87.153 hab.)	Partido Socialista Obrero Español.

Fuente: Elaboración propia. Las cifras de población proceden del INE referidas al 1 de enero de 2005 (Real Decreto 1358/2005, de 18 de noviembre).

Las entrevistas en profundidad realizadas representan al 80% de los Ayuntamientos que disponen de Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales de carácter general y territorial. Respecto al caso de Cartagena, aclarar que los actores implicados declinaron participar en la investigación de manera reiterada a pesar de haberlo solicitado en diversas ocasiones y de manera formal. En cualquier caso, la similitud entre el Instituto de Cartagena y Lorca, permite afirmar que con el análisis de éste último es suficientemente representativo respecto de los Institutos Municipales de Servicios Sociales en la Región de Murcia, dado que estos tienen una vocación más de gestión que de participación ciudadana.

Considerando la complejidad del fenómeno a investigar, se han empleado diversas técnicas para la recogida de datos con el fin de incrementar la eficiencia de las mismas y solucionar el problema que representa el análisis de la complejidad causal. Para ello, se ha desarrollado una estrategia de triangulación, mediante la

utilización de la entrevista en profundidad focalizada a informantes estratégicos (políticos, técnicos y asociativos), el grupo de discusión y el análisis documental interno de los propios Ayuntamientos. La pluralidad, forma de elección y cualidades de los actores considerados en las entrevistas y en el grupo de discusión, permite profundizar en la pluralidad, diversidad de intereses, opiniones y posicionamientos sobre la participación ciudadana en la política social municipal.

Así mismo, dada la trayectoria y naturaleza de los mecanismos de participación analizados, conjuntamente con las acciones realizadas en la primera fase de nuestra investigación (entrevistas con los técnicos de Servicios Sociales de todos los Ayuntamientos de la Región) y en el análisis documental, es posible afirmar que el análisis, resultados y propuestas que se presentan a continuación pueden ser extrapolables a la realidad municipal de la Región de Murcia y, muy probablemente, a otras Comunidades Autónomas españolas.

6.2.- Génesis, iniciativa y ámbito de actuación.

Los mecanismos formales de participación ciudadana y de desconcentración en la gestión y la participación en materia de Servicios Sociales Municipales se *denominan/identifican* como Consejos o Institutos Municipales de Servicios Sociales de manera indistinta. En cuanto a los primeros, suelen tener la denominación de “Consejo Municipal de...” (Molina de Segura), aunque en ocasiones incorporan en la denominación su objeto principal de “asesor” (Alhama de Murcia, Murcia); recurriéndose, en determinados supuestos, a la acepción amplia de los Servicios Sociales al denominarse de “Bienestar Social” (Molina de Segura, Murcia, Alhama de Murcia). Respecto de los segundos, pueden identificarse como “Instituto Municipal...” (Cartagena) o bien “Consejo Municipal...” (Águilas, Lorca), pero siempre en su acepción estricta de “Servicios Sociales”.

Dada la indistinta utilización de “Consejo” o “Instituto” en la denominación en ambos mecanismos participativos, se utilizará para su diferenciación el término de “Consejo” para las estructuras consultivas de participación ciudadana e

“Institutos” para los organismos autónomos de gestión desconcentrada y de participación.

En primer lugar, destacar que determinados Ayuntamientos (Águilas, Pliego y Mula) aprobaron, por acuerdo de Pleno de la Corporación Local, los Estatutos de los Consejos Municipales de Servicios Sociales respectivos, no realizando actividad alguna posteriormente y, por tanto, sin implantarse en la realidad práctica. Dado el reducido número de Consejos Municipales de Servicios Sociales constituidos en la Región de Murcia (6), el porcentaje que representan estos tres casos en el ámbito regional es muy elevado (50%). Se puede deducir, de los discursos de los actores en las entrevistas y de los participantes en el grupo de discusión, que la aprobación y no puesta en marcha de estos Consejos responde a dar mero cumplimiento formal a la normativa específica⁷² que establecía su obligatoriedad y que motivó su aprobación.

Los Consejos e Institutos podemos definirlos de manera operativa, como un espacio o foro en el que se reúnen representantes de la Administración Local y de las organizaciones sociales que trabajan en el área de Servicios Sociales en el ámbito local, para informar, debatir, detectar las problemáticas sociales y coordinar actuaciones para su resolución y prevención.

En relación con la *iniciativa inicial* de creación del Consejo o Instituto, es siempre de la Administración Local (“*surge del Ayuntamiento*” (E19); “*fue cosa del Ayuntamiento*” (E6)), a propuesta de la “*Concejalía de Servicios Sociales*” del momento (E18) (E20) y con el respaldo del grupo político que sustenta la acción del gobierno municipal.

“El Consejo de Servicios Sociales de Lorca es uno de los más antiguos de los Consejos y Comisiones que tiene el Ayuntamiento de Lorca, es un Consejo, que se creo hace muchísimo tiempo y se creo a iniciativa del grupo político que gobernaba en ese momento que era el grupo socialista, aquí lleva gobernando desde el principio de la democracia y fue a iniciativa del grupo socialista como se creó el Consejo de Servicios Sociales. Evidentemente se

⁷² Concretamente se hace referencia a la Ley 8/1985 de Servicios Sociales en la Región de Murcia.

crea a iniciativa de ese grupo político [...] pero también se crea pues un poco tomando el pulso de las necesidades sociales que había en el municipio y en aquel momento las necesidades sociales que habían eran grandes” (E12)

“Surgió desde la misma Concejalía, fue de la misma Concejalía [...] la presenté a la Junta Local de Gobierno y dije que consideraba necesario el hecho de que se constituyera un Consejo de estas características y a ellos (miembros del equipo de gobierno local) les pareció bien, se elaboraron los estatutos, se pasaron los plazos de correcciones y después se llevó al Pleno” (E3).

“Fue una iniciativa del Ayuntamiento, para que todas las entidades que trabajaban y colaboraban con el Ayuntamiento, que recibían subvenciones y, en fin, hacían actividades conjuntas, participaran de todo lo que se estaba desarrollando” (E21).

Por tanto, la iniciativa de creación de los Consejos e Institutos no surge como respuesta a una demanda ciudadana de mayor participación o colaboración, ni a la estrategia de intervención socio-comunitaria planteada por los técnicos municipales, sino que responde a la iniciativa política de un/a determinado/a Concejal/a, por tanto, desde la administración.

En los acuerdos plenarios de creación, según las personas entrevistadas y las actas a las que se ha tenido acceso, se comprueba la inexistencia de rechazo por los partidos políticos de la oposición a estas iniciativas, aunque en ocasiones su voto ha sido la “abstención” debido, fundamentalmente, a la exclusión de éstos en la composición de los Consejos e Institutos.

“[...] y el Partido Popular lo apoyó en ese momento, en ese momento era Alianza Popular, ahora Partido Popular y apoyo en ese momento la creación de ese Consejo” (E12)

La exclusión de los partidos de la oposición en la composición de determinados Consejos, surge desde la aprobación de los Estatutos, “utilizando”, en algún Consejo, incluso, a las organizaciones sociales para justificar ante dichos

partidos políticos esta exclusión, atendiendo a evitar la “politización”, como si la exclusión no fuera “politización” partidista en sí misma.

“Ellos querían participar, todo lo que sea participación de la sociedad les parece bien, pero siempre ellos también. Hubo una demanda de los grupos de la oposición de estar ellos representados en el Consejo y el Consejo dijo que no, que no querían politizar, que esto eran temas sociales, y que no querían politizar en modo alguno” (E3).

Por otra parte, parece conveniente aclarar que en la mayoría de las ocasiones, y con anterioridad a la creación formal de los Consejos e Institutos, existían reuniones puntuales o periódicas entre los técnicos municipales de Servicios Sociales y las asociaciones vinculadas con su actividad (personas mayores, mujeres, etc.), por lo que el Consejo supuso la formalización de dichos encuentros. En el caso de los Institutos, supuso la formalización del funcionamiento de las Comisiones Informativas con rango de gestión administrativa.

Respecto a los *ámbitos de actuación*, existen fundamentalmente dos tipos:

a) Territorial - general, es decir con un ámbito de actuación local y general para toda la población (Águilas, Alhama de Murcia, Molina de Segura, Lorca, Cartagena, Murcia). Respecto al Consejo de Participación Ciudadana de Totana es, de igual forma, de ámbito territorial general, aunque con fines de interés más amplio que los propiamente de Servicios Sociales, contemplando la posibilidad de crear Consejos Sectoriales o Comisiones de Trabajo específicas.

b) Sectorial, es decir, con un ámbito de actuación local aunque circunscrito a los intereses y necesidades de determinados colectivos: mujer (Alhama de Murcia, Puerto Lumbreras, Lorca y Molina de Segura), personas mayores (Cieza y Puerto Lumbreras), inmigración (Totana y Lorca), jóvenes (Lorca) o bien centrado en problemáticas sociales como son las drogodependencias (Águilas, Alhama de Murcia y Lorca) o la violencia contra las mujeres (Bullas y Molina de Segura).

Los Institutos o Consejos Municipales de Servicios Sociales o Bienestar Social son de carácter territorial-municipal, aunque pueden tener facultades para crear Consejos de Distritos (Lorca), Subconsejos o Consejos Sectoriales (Molina y Totana) o Mesas Sectoriales (Murcia). En la Región de Murcia destaca el Ayuntamiento de Lorca por ser el único que ha creado Institutos Municipales de Servicios Sociales de carácter sectorial como organismos autónomos de gestión desconcentrada de determinadas competencias municipales, concretamente mujer y juventud.

El primer *antecedente* de creación de Consejo o Instituto Municipal de Servicios Sociales en la Región de Murcia lo encontramos en Murcia en 1.981, como órgano autónomo de gestión desconcentrada y participación en materia de Servicios Sociales Municipales. A continuación, Molina de Segura aprueba los Estatutos del Consejo Municipal de Bienestar Social el 31 de julio de 1984, y al año siguiente, concretamente el 27 de febrero de 1985, es el Ayuntamiento de Lorca el que aprueba sus Estatutos, siendo muy similares a los de Molina de Segura. Estos tres Consejos son anteriores a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y a la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Los tres se constituyen como organismos autónomos para la gestión económica-administrativa y técnica de los asuntos que promueven el Bienestar Social en sus respectivos municipios, incorporando formalmente la posibilidad de crear canales de participación ciudadana y política en su seno. La creación de los Institutos en este momento responde a los programas políticos del gobierno local, Ayuntamientos que, en aquellos momentos, estaban gobernados por el PSOE.

El resto de Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales en la Región de Murcia, son creados con posterioridad a la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y Ley 8/1985 de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Concretamente en Cartagena, el 27 de marzo de 1996, y en Alhama de Murcia el 3 de noviembre de 2000.

En cuanto a su *configuración jurídica inicial*, Murcia adopta la figura de Patronato Municipal, mientras que Molina de Segura y Lorca el de “fundación pública”, todos ellas con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta última opción es la adoptada en 1995 por Águilas y en 1996 por Cartagena, aunque éste último como “organismo autónomo” municipal. Por su parte, Alhama de Murcia, se crea como “órgano asesor de participación social”.

El Ayuntamiento de Murcia crea en 1982 el Consejo Municipal de Servicios Sociales, definido como un Consejo de participación y gestión.

“[...] fundamentalmente de carácter participativo y de gestión [...] órgano de gestión político y [...] económico del Área” (E5).

Los actores inicialmente representados en este órgano eran principalmente políticos, sindicales, vecinales (asociación de vecinos) y sociales (representantes de colectivos sociales).

“En los años ochenta cuando se ponen en marcha los Ayuntamientos democráticos, si que se opta por dar una amplia participación y crear una serie de órganos de participación para colectivos, etc., también es verdad que en aquella época las asociaciones de vecinos, los movimientos vecinales estaban mucho más en auge que ahora, eran más reivindicativos, yo ya no sé que fue antes el huevo o la gallina [...], pero si se que habían Patronatos Municipales, en donde había una gestión desconcentrada de lo que eran las diversas Áreas de la gestión municipal. Entonces estaba la concejalia que llevaba el tema y era encargada de poner en marcha y lógicamente tenía que hacer caso de algunas de las cosas que ese Patronato decidiera. Así conocí el Patronato de Servicios Sociales” (E1).

El Ayuntamiento de Molina constituye el Consejo Municipal de Bienestar Social siendo el grupo político de la Corporación Local “... el PSOE [...] como [...] forma de participar los ciudadanos, de darles cobertura a la participación de los ciudadanos de la calle” (E18). Inicialmente se estructura para ofrecer cobertura a las diferentes “[...] áreas del Ayuntamiento: sanidad, servicios sociales, juventud y mujer. Dentro del propio Consejo se constituyen unos subconsejos que son de estas

áreas" (E18). El motivo de crearse antes de la promulgación de las leyes que orientan su creación fue principalmente debido a que "[...] uno de ellos (Concejal) era Consejero en aquel entonces [...] estaba preparando" (E18) la Ley 8/1985, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Progresivamente las Áreas Municipales vinculadas con el Bienestar Social "[...] se independizaron [...] y entonces nos quedamos el Consejo única y exclusivamente con Servicios Sociales" (E18). Se constituye como un "organismo autónomo...que gestionará determinados servicios [...] y[...] pensando en dar participación a todos aquellos sectores que no participaban[...] y luego colectivos que de alguna forma también incidían en el ámbito de actuación del propio Consejo, personas mayores, discapacitados..." (E14). Las organizaciones sociales representadas en los Consejos analizados reconocen que la iniciativa de la creación de éstos surge de la propia Corporación Local, siendo la Concejalía responsable quien propone a las diferentes entidades sociales participar en este órgano de participación y coordinación de acciones (E9).

El Ayuntamiento de Lorca crea el Instituto de Servicios Sociales como estructura desconcentrada de gestión municipal en el área de Servicios Sociales orientada a ofrecer respuestas ágiles a las problemáticas sociales que acontecían en el momento.

"respuesta a una realidad social que impone su creación [...] se percata de que hay unas [...] necesidades que hay que cubrir y tiene que crear una estructura [...] inicialmente hay una Concejalía [...] pero con el tiempo [...] el volumen de gestión de la Concejalía era tan grande que se hace necesario crear otro tipo de estructuras que le de más agilidad a determinadas cuestiones..." (E22).

"[...] Se crea pues un poco tomando el pulso de las necesidades sociales que había en el municipio y en aquel momento las necesidades sociales que había eran grandes, habían pocos recursos y hacia falta un mecanismo que canalizara las ayudas y que pudiera canalizar también los ingresos...para distribuir las ayudas...que pudieran llegar cuanta más gente mejor y cuantos más sitios mejor" (E12).

En el análisis de los Institutos de Servicios Sociales se comprueba que al ser un órgano descentralizado de gestión municipal en Servicios Sociales es inseparable por los propios participantes en los mismos de los Centros de Servicios Sociales.

“El Consejo se creo con poca gente y además con poco sitio y ha ido creciendo poco a poco, hay más recursos, más ayudas [...] y por tanto hay más programas específicos que cuando se creo el Consejo [...] más personal” (E12).

Desde su creación, los Ayuntamientos de Murcia, Molina de Segura y Lorca, han introducido *modificaciones sustanciales* en sus Estatutos, cambiando la naturaleza y objeto principal. Así, en la actualidad los Consejos de Murcia y Molina de Segura se han convertido en órganos consultivos de participación ciudadana. Por su parte, el Instituto de Lorca adapta sus estatutos a la normativa vigente y continua siendo, fundamentalmente, un organismo autónomo de gestión que promueve en su seno la participación ciudadana.

En cuanto, al Consejo Asesor de Bienestar Social y Familia de Alhama de Murcia, *“en principio hubo un intento en el año, creo que fue, 91 de crear el Consejo; de hecho yo creo que se elaboraron los estatutos, se hizo una publicación, aunque el resultado de todo ese trabajo fue que nunca llego a consolidarse la existencia del mismo. El Consejo se aprueba el 3 de noviembre del 2000” (E20).* Con anterioridad a la creación formal del Consejo existían reuniones periódicas entre los técnicos municipales de Servicios Sociales y las organizaciones sociales vinculadas directamente con la intervención con personas en situación de exclusión social (transeúntes, mendigos, sin techo y cobertura de necesidades básicas). La iniciativa de creación del Consejo surge de la Concejalía de Servicios Sociales *“del Ayuntamiento, de esa necesidad de que se trabajara desde esa perspectiva desde todas la ONG que hubiera en el pueblo” (E19)* y supuso la formalización de lo que de manera informal y en el ámbito técnico se estaba produciendo.

La idea del Consejo surge *“cuando te das cuenta que hay organizaciones, asociaciones que están trabajando en la misma línea, en Servicios Sociales y posiblemente están llevando los mismos casos [...] un Consejo donde*

únicamente iban a estar asociaciones que estuviesen trabajando en el tema social a nivel local [...] porque de alguna forma era para no repetir las mismas ayudas que se estaban dando a las mismas personas que quizás se estuviesen de alguna forma, no riendo, pero más o menos” (E3).

La motivación principal que orienta la creación del Consejo por parte de la Administración Local es racionalizar y controlar los recursos sociales existentes (propios y ajenos) en el municipio para la atención de personas en situación de exclusión social, evitando así la duplicidad en la asignación de los mismos y la “picaresca” de los usuarios tanto respecto de los Servicios Sociales Municipales como de las propias organizaciones sociales cuyo objeto principal es la atención de personas en dificultad social. Se parte, en cierta forma, de una visión negativa respecto de los “usuarios” de los Servicios Sociales, al considerarlos como consumidores irresponsables de servicios y prestaciones, siendo víctimas de tales conductas y actitudes las organizaciones públicas y las ONGs, las cuales deben “defenderse” de tales acciones mediante la coordinación. En la práctica, la pretensión es coordinar recursos e intervenciones.

“había una duplicidad en las prestaciones, como no había coordinación entonces se consideró que el Consejo podía ser el órgano perfecto para llevar una coordinación adecuada y saber todos, en cada momento, a quién se estaba apoyando y a quién no, en intervenciones que eran comunes claro, hay otras acciones que no. Esta fue la idea, yo creo, que prendió la mecha del Consejo”. (E20).

La motivación de crear el Consejo es, por tanto, la de articular las energías y recursos de determinados actores sociales que estaban trabajando con “casos” y sumarlas a la actuación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento.

6.3.- Trayectorias e incidentes relevantes.

Respecto a la *trayectoria e incidentes más relevantes* de cada uno de ellos cabe destacar lo siguiente:

En el caso de Murcia, hasta la primera modificación estatutaria de 1.995, los cambios no adquieren una naturaleza de importancia al ser meras modificaciones en la denominación de los cargos que componían el Consejo. En el período inicial, considerado éste desde su creación hasta 1.995, tenía “ [...] sesiones regulares [...] con carácter mensual [...] marcadas mas que por el contenido propio del trabajo, marcados fundamentalmente por la decisiones de carácter económico-administrativo que hubiese que adoptar y que requiriesen de ser refrendadas mediante un órgano creado al efecto” (E5). Por tanto, se trataba fundamentalmente de un órgano de gestión política, económica y administrativa de los asuntos sociales del Ayuntamiento de Murcia.

“cuando empezó a gobernar el Partido Popular en el municipio esos patronatos y consejos que se habían puesto en marcha quedaron anulados, se suprimieron, y luego fueron creando lo que eran los Consejos [...] solo existe el Consejo Municipal de Bienestar Social, el Consejo Municipal de Cooperación...” (E1)

En 1.995 el Patronato de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Murcia y su personal es transferido y asumido por el propio Ayuntamiento de Murcia, configurándose el Consejo desde este momento como un “ [...] órgano de participación de los diferentes colectivos” (E5). Este cambio en el objeto principal, aboca a una modificación sustancial en la composición del Consejo, especialmente, en los actores políticos y sociales. Concretamente, deja de ser mayoritaria la representación política en beneficio de los representantes de los diferentes colectivos sociales. Los políticos que participan desde ese momento se encuentran en razón de ser Concejales. Los representantes de los colectivos sociales son democráticamente elegidos a través de sus asociaciones. Así mismo, destaca la incorporación de técnicos de reconocido prestigio, cuyo nombramiento recae en el/la Presidente/a del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región

de Murcia y de Psicólogos. También están representantes de los sindicatos, la Federación de Asociaciones de Vecinos y la Universidad de Murcia. Se produce, así mismo, una modificación en la denominación del Consejo pasando de identificarse como “Bienestar Social y Familia” a “Bienestar Social y Promoción de la Igualdad”, conforme al nombre de la Concejalía Delegada de la que depende.

Esta “estructura” ha estado funcionado hasta *“hace aproximadamente unos seis meses”* (E5), dado que con la entrada en vigor de la *“Ley de las grandes ciudades”⁷³* se introduce un cambio sustancial en el Consejo [...] se incrementa notablemente la participación o los canales de participación de los diferentes sectores de población” (E5). Se redefinen, así, los sectores de población conforme a los “epígrafes” que se señalan en la Ley 3/2003, de 10 de abril, Reguladora del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, incorporando al de mujer, dado que este área siempre ha estado integrada dentro del Área de los Servicios Sociales Municipales (E5). *“La principal novedad consiste en cuanto a la participación”* (E5) que ya no se eligen representantes por sector de población, sino que tiene representación de pleno derecho un representante por cada una de las Federaciones o Agrupaciones de Asociaciones existentes. Respecto a sus contenidos y funciones son propiamente los mismos que en 1.995, es decir, los de asesorar a la Concejalía en las Políticas Sociales. Cuando se cuestiona acerca de la iniciativa de esta última modificación, se señala que es tanto técnica como política. En el primer caso, surge como respuesta a la *“necesidad sentida por los propios miembros del Consejo”* (E5) de cambio ante la escasa participación de las organizaciones sociales en el mismo, situación manifestada y contrastada por los diferentes actores entrevistados. Ello motiva la ampliación en el número de entidades y colectivos representados en el mismo, con el fin de evitar cierto “absentismo” y “pasividad”. Tal es así, que en la elaboración de los nuevos Estatutos se solicitó la colaboración de los miembros del Consejo para que pudieran realizar cuantas propuestas evaluaran necesarias y las cuales fueron consideradas en la elaboración de la nueva regulación del 2.004. Se constata en los entrevistados la necesidad de *“revitalizar el*

⁷³ El entrevistado se refiere a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local

Consejo Municipal de Bienestar Social [...] especialmente en la participación” (E2). En referencia al segundo aspecto, los entrevistados aluden a la reciente normativa para efectuar cambios en la estructura y organización del propio Ayuntamiento, Concejalías y Departamentos; entre los que destacan la implantación de mecanismos de participación ciudadana en las diferentes competencias municipales. Así, los Estatutos actuales del “Consejo Asesor de Bienestar Social” de Murcia combina los cauces de participación establecidos con anterioridad, con la aplicación de procedimientos más ágiles en los que se incorpora las nuevas tecnologías al servicio de la participación y comunicación, tal y como sugiere la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

En el caso de Molina de Segura, el Consejo Municipal de Bienestar Social se constituye como “fundación pública” para la gestión de los Servicios de Bienestar Social y, por tanto, como órgano de desconcentración competencial de la Corporación Local. Se mantiene como órgano autónomo en su primera modificación, introducida en 1.997, aunque es aproximadamente hace tres años cuando se convierte, por acuerdo de Pleno, en un órgano consultivo asesor de la Corporación Local en materia de Servicios Sociales, con unas competencias similares a las “Comisiones Informativas Municipales”. Con anterioridad tenía una amplia autonomía en la toma de decisiones.

“tenía autonomía y tenía de todo, las decisiones [...] no tenían que pasar ni por el Pleno ni por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, pero desde hace unos tres años el interventor de fondos del Ayuntamiento dijo que todo tenía que pasar fiscalizado a través del propio Ayuntamiento” (E18).

Respecto a su composición, varía en razón del cambio en la estructura y funcionamiento del propio Ayuntamiento, en tanto se crean determinadas Concejalías de carácter sectorial (mujer, juventud, sanidad, etc.) que asumen competencias históricamente adscritas a la de Bienestar Social.

Con relación a Lorca, los entrevistados valoran que el Instituto de Servicios Sociales, como estructura desconcentrada de gestión de los Servicios Sociales Municipales, ha respondido eficazmente a los objetivos que motivaron su creación,

permaneciendo desde ese momento como organismo autónomo con algunas variaciones. La primera modificación importante de sus estatutos se produce en 1.996 y responde a nuevos criterios en política de personal, reivindicado desde los sindicatos, concretamente para que el Instituto pudiera tener funcionarios. Con esta modificación el personal laboral adscrito al Instituto adquiere la categoría de funcionarios del Instituto, situación laboral que se mantiene en la actualidad, con las garantías estatutarias de que en caso de disolución del Instituto el personal pasará a formar parte de la plantilla de funcionarios del propio Ayuntamiento de Lorca.

Respecto a los producidos en el 2.005, supone la adaptación de éstos a la Ley 3/2003, de 10 de abril, reguladora del Sistema de Servicios Sociales, a la Ley 38/2003, General de Subvenciones y, especialmente, a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Esta última modificación supone la transformación del “Consejo Municipal de Servicios Sociales” como “fundación pública” a organismo autónomo, con una más clara separación entre órganos de propuesta y debate y órganos de naturaleza ejecutiva (tal modificación es introducida, en cierta medida, en los Estatutos del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Cartagena en 1.996). Contempla, así mismo, cambios en la denominación de los órganos de decisión, que en lugar de denominarse “Consejo de Gobierno” se denomina “Consejo Rector” y se incluyen otros que en los anteriores Estatutos no se contemplaban, tales como un órgano de “Dirección” y otro de “Especial Asesoramiento Técnico”.

En esta última modificación, conforme manifiesta un entrevistado: “[...]se estuvo valorando otras posibilidades de objetivos y funciones del Instituto (concretamente transformarlo en Consejo Asesor), pero al final se adoptó la decisión política de no modificar su sentido inicial de gestión autónoma” (E4). En la actualidad, “se encuentra en proceso de valoración política, la distinción de la dirección técnica de la Concejalía de Bienestar Social respecto de la propia del Instituto de Servicios Sociales” (E22).

Los Estatutos del Consejo Asesor de Bienestar Social y Familia de Alhama de Murcia, no han sufrido variación alguna desde su aprobación en el año 2000,

aunque en la práctica y mediante acuerdo del Consejo de 30 de septiembre de 2003, no ratificado por el Pleno de Gobierno Municipal, se amplió el número de miembros participantes de las entidades sociales.

“Hubo una modificación posterior porque solamente había un representante de cada entidad, eso se corrigió [...] porque habían dos parroquias, y siguen habiéndolas, y en la composición sólo había un representante interparroquial de Cáritas y entonces como generaba mucho conflicto al haber dos parroquias, a la hora de hacer actividades y votaciones y hacer cosas, pues se contempló la necesidad de que hubiera un representante de cada Parroquia, con lo cual para que no fuera, es decir, las demás asociaciones tuvieran igual de representados se consideró que vinieran dos representantes de cada entidad” (E20).

Esta ampliación se adopta en coincidencia con las primeras sesiones del Consejo en la nueva legislatura municipal (2003-2007), en la que repetía la misma Concejala y con la finalidad de evitar conflictos con una de las parroquias del municipio.

En conclusión, los Consejos analizados que han sufrido modificaciones sustanciales en sus Estatutos desde su creación son: Molina de Segura y Murcia, cambiando de ser, conforme a la denominación que venimos utilizando, de Institutos a Consejos. En cuanto a los Institutos Lorca y Cartagena han modificado sus Estatutos, en aspectos fundamentales, en dos y una ocasión respectivamente.

Los *cambios acontecidos* en los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales en la Región de Murcia se pueden sintetizar en la siguiente *secuencia cronológica*, con sus específicos motivos:

- Los Institutos creados con anterioridad a la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Se constituyen como Institutos, al ser concebidos como organismos autónomos con capacidad jurídica y económica-administrativa para la gestión desconcentrada de los asuntos de bienestar

social municipal. Son impulsados por voluntad política (todos gobiernos del PSOE) y como forma de organización de los gobiernos locales y sus diferentes competencias en el inicio de los Ayuntamientos democráticos.

- Los Institutos creados (Murcia, Molina de Segura y Lorca) realizan adaptaciones parciales a partir de la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Así mismo, los Consejos e Institutos promovidos a partir de la promulgación de las citadas leyes (Mula, Pliego y Águilas) justifican su creación ante la obligatoriedad normativa marcada en las citadas leyes.
- El cambio de partido político en determinados gobiernos locales y la normativa reguladora de los órganos autónomos municipales impulsa, a partir de 1.996, la creación de Institutos (Cartagena, modificado posteriormente en 2.001) y Consejos (Alhama de Murcia, Cieza). Supone, así mismo, la modificación sustancial de los Institutos como Consejos en los supuestos de Murcia y Molina de Segura y la adaptación parcial de los Estatutos del Instituto de Lorca a la nueva regulación normativa, manteniéndose, en cualquier caso, como organismo autónomo.
- La adaptación a la Ley 3/2003, de 10 de abril, reguladora del Sistema de Servicios Sociales y a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, supone una nueva adaptación de los Estatutos a las mismas, concretamente en Murcia y Lorca; encontrándose otros Ayuntamientos en procesos de revisión (Molina de Segura). Destacar que se encuentran en proceso de constitución, en algunos Ayuntamientos (Murcia, Cartagena), de otros mecanismos de participación ciudadana en asuntos públicos locales, similar a los puestos en marcha en Totana (Defensor del vecino, Consejo de Participación Ciudadana, Reclamaciones y quejas mediante la utilización de las nuevas tecnologías, etc.). En el caso de Murcia, la modificación ha supuesto la

ampliación de representantes de organizaciones sociales en el Consejo. Por otra parte, en este período aparecen, así mismo, los Consejos Sectoriales en Puerto Lumbreras (mujer y personas mayores) y Molina de Segura (III Plan de Igualdad de Oportunidades y Lucha contra la violencia doméstica).

Podemos comprobar que son cambios en consonancia con los acontecidos en la orientación de la política social tanto en España como en la Región de Murcia y que se plasma en las reformas legislativas de los servicios sociales que se vienen produciendo desde mediados de los años noventa. A partir de este momento el planteamiento estatalista que inspiró la primera regulación de los Servicios Sociales es sustituido progresivamente por una visión más pluralista que otorga un papel protagonista y relevante a las organizaciones no lucrativas en la provisión del Bienestar Social.

6.4.- Marco normativo específico y grado de formalización.

El *grado de formalización* que los Ayuntamientos han concedido a los Consejos e Institutos es muy variado, aunque todos ellos coinciden en aprobar sus Estatutos y/o Reglamentos por el máximo órgano de decisión de la Corporación Local, es decir, por el Pleno Municipal. Una vez aprobados, algunos Ayuntamientos adoptan la decisión de no publicarlos en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (Alhama de Murcia, Mula, Pliego, Puerto Lumbreras), mientras que otros sí utilizan este medio de información pública aparte del “tablón de anuncios” habitual (Águilas, Cieza, Molina de Segura, Lorca, Murcia). Señalar que el Ayuntamiento de Totana, además, edita una publicación específica por la que ofrece información pública respecto del Reglamento Municipal de Participación Ciudadana del Ayuntamiento y los órganos de participación ciudadana existentes (Consejo Municipal de Participación Ciudadana, Defensor del Vecino, Registro de entidades y asociaciones, Referéndum y Consulta Ciudadana, Derecho de Petición, Presupuesto Participativo, Consejo Municipal de la Inmigración, Comisión Municipal del 0,7%).

Respecto al *carácter*, los Consejos e Institutos tienen un carácter permanente y presentan una *dependencia jurídico-administrativa* bien directamente del Alcalde, o bien, por delegación de éste a través de la Concejalía competente (Bienestar Social, Familia e Igualdad de Oportunidades, Servicios Sociales, Mujer, Juventud, Participación Ciudadana y Relaciones Vecinales). En los Ayuntamientos que disponen de Consejos Sectoriales, éstos suelen depender de las Concejalías Delegadas por Sectores de Población, como son los casos de mujer, juventud y personas mayores. Resaltar que dado el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por los Institutos, éstos mantienen una vinculación directa con los máximos órganos de decisión de la Corporación Municipal, participando más directamente la figura del “Alcalde-Presidente”.

Parece importante destacar que ninguna Mancomunidad de Municipios o de Servicios Sociales ha creado en su seno o en los Ayuntamiento integrantes, Consejo o Instituto de Servicios Sociales, a pesar de ser estructuras creadas “ad hoc” para la gestión de éste Área de competencia municipal. En éste sentido, cabe señalar la excepción de dos Ayuntamientos (Mula y Pliego) integrantes de una misma Mancomunidad de Servicios Sociales que disponen de Estatutos de Consejo de Servicios Sociales, aunque nunca se implantaron en la realidad práctica.

En cuanto a la *normativa* se refiere, es conveniente realizar algunos “cortes” temporales para su análisis, dado que ésta justifica, conforme han manifestado los participantes en las entrevistas y en el grupo de discusión, fundamentalmente la creación de los Consejos e Institutos.

En primer lugar, los Institutos o Consejos creados antes de abril de 1.985, concretamente Murcia, Molina de Segura y Lorca, se constituyen como “Patronato” o “fundación pública” al amparo y de conformidad con lo previsto en el artículo 85.C y concordantes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que posibilita a toda Corporación Local a crear órganos colegiados de gestión desconcentrada a través de los que canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

En segundo lugar, los Institutos o Consejos aprobados a partir de abril de 1.985 justifican, fundamentalmente, su creación en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que contempla la competencia de los municipios en los Servicios de Bienestar Social, tanto comunitarios como específicos, así como respecto de los derechos de los vecinos a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo previsto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos, sea interesada por los órganos de Gobierno y administraciones municipales (artº. 18.d). Es expresa, así mismo, la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, básicamente en razón de dos referencias. La primera, centrada en el principio de participación democrática, al decir que los ciudadanos participarán en la planificación y control de los Servicios Sociales y las entidades sin fin de lucro colaborarán en la gestión de los mismos a través de los Consejos Municipales. La segunda, cuando se refiere a la exigencia explícita de constitución de órganos de participación social en aquellos organismos con capacidad para concertar Convenios y programas con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Título IV, Sección 1ª, artsº. 87 y concordantes). Por otra parte, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, en su artículo 36, prevé la creación de Consejos Sectoriales para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. Respecto de los Consejos Sectoriales se encuentran, además, justificados por el desarrollo normativo vinculado con el objeto del mismo (mujer, prevención de las drogodependencias, juventud, personas mayores, inmigración, violencia doméstica).

Los Institutos y Consejos puestos en marcha con anterioridad a 1.992 (Murcia, Molina de Segura y Lorca) y creados con posterioridad (Cartagena, Alhama de Murcia, los Sectoriales de Cieza, Molina de Segura, Puerto Lumbreras) adaptan / modifican sus estatutos o incorporan en éstos, respectivamente, los preceptos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Concretamente en lo referente a que los actos y resoluciones de los órganos de los Organismos Autónomos son susceptibles de los recursos administrativos ante el Pleno Municipal.

Por último, y a tenor de las modificaciones introducidas en la Ley de Bases de Régimen Local⁷⁴, los Ayuntamientos de Murcia, Molina de Segura y Lorca adaptan de nuevo sus Estatutos a esta nueva normativa, concretamente Murcia en el 2.004 y Lorca en el 2.005.

La normativa anteriormente citada impulsa la revisión de la regulación de la participación ciudadana en los Ayuntamientos, especialmente a las denominadas “grandes ciudades” (Murcia y Cartagena) y específicamente respecto de los Reglamentos de Participación Ciudadana y Distritos. Así, el Ayuntamiento de Cartagena deroga los Reglamentos de Participación Ciudadana y Juntas Vecinales Municipales de 1996 y aprueba recientemente el Reglamento de Participación Ciudadana, Distritos y Juntas Municipales, en cuyo articulado plantea la posibilidad de crear determinados órganos de participación ciudadana (Título V⁷⁵), entre los que se encuentra la “Comisión Municipal de Participación Ciudadana” (artº 21), definida como órgano consultivo que canaliza la participación de vecinos y entidades ciudadanas en las áreas de actuación municipal que se determine al efecto. Considerando que los Servicios Sociales constituyen un área de actuación municipal definida y delimitada de forma concreta mediante la creación de la Delegación de competencias atribuidas al efecto (Concejalía de Servicios Sociales) y atendiendo a la propia normativa municipal aprobada por sus órganos de gobierno, no existe otra explicación posible para la inexistencia de un Consejo Municipal de Servicios Sociales más que la falta de voluntad política en su creación e impulso.

⁷⁴ Por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, y la Ley 3/2003, de 10 de abril, reguladora del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (sustituye a la norma de 1.985),

⁷⁵ Son órganos de participación ciudadana del Ayuntamiento de Cartagena, la Comisión municipal de Participación Ciudadana, el Consejo Social de Ciudad, Pleno municipal, las Comisiones Ordinarias del Pleno y las Juntas Vecinales Municipales en el ámbito de los distritos (artº. 19).

Por otra parte, el Ayuntamiento de Murcia⁷⁶ aprueba de manera definitiva⁷⁷ el Reglamento de Participación Ciudadana y Distritos en sesión plenaria del 26 de mayo de 2005⁷⁸; señalando como órganos de participación ciudadana del Ayuntamiento (Titulo V⁷⁹), entre otros, los Consejos Sectoriales, definidos como órganos de carácter consultivo, que canalizan la participación de los vecinos y entidades ciudadanas, en las áreas de actuación municipal que se determinen al efecto (artº 31). Por tanto, el Consejo Asesor Municipal de Bienestar Social de Murcia, se trata de un “Consejo Sectorial” del área municipal de Bienestar del Ayuntamiento de Murcia. Se podrá comprobar que la definición dada a los “Consejos Sectoriales” en el Reglamento de Participación del Ayuntamiento de Murcia es idéntica a la “Comisión Municipal de Participación Ciudadana” del Ayuntamiento de Cartagena; por lo que se vuelve a confirmar la cobertura normativa y, por tanto, la falta de voluntad en la creación del Consejo Municipal en Cartagena. Por último, señalar que el Ayuntamiento de Totana revisa y aprueba por unanimidad el Reglamento Municipal de Participación Ciudadana, en sesión plenaria del 28 de septiembre de 2004 (publicado en el B.O.R.M. el 22 de febrero del 2005).

Cabe realizar una breve referencia a los Institutos como organismos autónomos, concretamente respecto del Instituto de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Lorca, el cual publica el 4 de febrero del 2.005 la modificación de los Estatutos del “Consejo Municipal de Servicios Sociales” en virtud de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, por la que se determina que los organismos autónomos existentes habrán de adaptar su organización en los términos previstos en el artículo 85 bis de la Ley Reguladora de

⁷⁶ El primer Reglamento de Participación Ciudadana, Juntas de Distrito y de Vecinos es aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Murcia el 27 de octubre de 1994. Este primer Reglamento es revisado el 29 de julio de 1997 y 24 de febrero de 2000.

⁷⁷ Aprobación inicial en el Pleno del 27 de mayo de 2004 (publicación inicial en el B.O.R.M. núm. 130, de 7 de junio de 2004). Aprobación definitiva en el Pleno del 16 de marzo de 2005 (publicación definitiva en el B.O.R.M. núm. 86, de 16 de abril de 2005). Rectificación aprobada (del artículo 38 referido a los Distritos municipales) en el Pleno del 26 de mayo de 2005 (publicación en el B.O.R.M. núm. 139, de 20 de junio de 2005).

⁷⁸ Publicado en el B.O.R.M. núm. 139, de 20 de junio de 2005

⁷⁹ Son órganos de participación ciudadana del Ayuntamiento de Murcia, los Consejos Sectoriales, el Consejo Social y los Plenos de Juntas Municipales, en el ámbito de los Distritos (artº. 29).

las Bases del Régimen Local⁸⁰. Así mismo, y atendiendo a las facultades del Instituto para conceder subvenciones, éste incorpora aspectos referidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones⁸¹. Por último, el Ayuntamiento de Lorca resalta la importancia que este órgano especializado ha tenido desde el punto de vista de la celeridad en la gestión y su competencia técnica en el ámbito de la prestación de los Servicios Sociales. Considera que esta agilidad y eficacia en la gestión debe mantenerse con la nueva regulación dada a sus Estatutos, variando éstos parcialmente con el fin de dar cumplimiento a los principios de uniformidad en la gestión municipal y la separación entre órganos de propuesta y debate y órganos de naturaleza ejecutiva.

Por consiguiente, el marco y desarrollo normativo existente es favorecedor, e incluso obliga, a crear e impulsar tanto los Consejos como los Institutos Municipales de Servicios Sociales generales y de carácter sectorial. La explicación a la inexistencia de los mismos en numerosas Corporaciones Locales de nuestra Región no se encuentra, por tanto, basada en la normativa general y específica existente, sino más bien en razón de la falta de voluntad política, la escasa presión y/o movilización de la organizaciones sociales y/o en el insuficiente compromiso e interés técnico en el impulsar “desde dentro” de la Administración y en el Area de Bienestar Social mecanismos de participación ciudadana.

6.5.- Objetivos y funciones.

Los Consejos Municipales, tanto generales de Servicios Sociales o de Bienestar Social como los Sectoriales, tienen como objetivo intensificar las relaciones con el tejido asociativo local. Son mecanismos de carácter consultivo no vinculantes para las autoridades locales (dar y recoger información). Es decir, los dictámenes y las propuestas que estos mecanismos formulen en el ámbito de su competencia no tendrán carácter vinculante para los órganos decisorios de la Corporación Municipal. Se encuentran basados, por tanto, en un concepto

⁸⁰ Este precepto remite, a su vez, a otros de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁸¹ Publicada en el B.O.E. núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

restringido de participación, entendida únicamente en términos de colaboración y propuesta, que excluye otras formas de participación referidas a la reivindicación y adopción de decisiones conjuntas en la elaboración de las políticas y presupuestos sociales.

En el caso de los Institutos cumplen, fundamentalmente, el objetivo de gestión desconcentrada y ejecución directa de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales delimitadas en sus propios Estatutos o Reglamentos, existiendo una mayor vinculación de la participación generada en su seno respecto de las decisiones en la gestión directa.

Los objetivos y funciones de los *Consejos de Servicios Sociales* o de Bienestar Social se caracterizan por:

- Asesorar y proponer, con carácter no vinculante, la adopción de medidas de actuación de ámbito territorial o sectorial en el marco de las políticas sociales locales, incluyendo la posibilidad de priorizar los programas de gasto.
- Promover la corresponsabilidad social de los ciudadanos. Canalizar y coordinar demandas e iniciativas de distintas organizaciones y asociaciones en torno a los Servicios Sociales en general o, bien, por sectores o problemáticas sociales. Fomentar y apoyar al movimiento asociativo respetando su autonomía.
- Defender los derechos de los diferentes colectivos sociales (mayores, discapacitados, minorías étnicas, mujeres, etc.). Propiciar, incluso en determinados casos, la labor de denuncia, seguimiento y apoyo técnico, ante situaciones de discriminación.
- Fomentar la toma de conciencia sobre problemas.
- Potenciar la participación de los diferentes sectores de población, de modo que se constituyan como responsables y protagonistas de su propio proceso de desarrollo y promoción (especialmente en actividades de promoción social, cultural, personal y laboral).

- Coordinar las acciones de los diferentes Departamentos municipales y/o Consejos Sectoriales de la Administración Local y de éstas respecto de las organizaciones de carácter público o privado existentes en la localidad.
- Asesorar a la Concejalía respectiva, así como a los distintos órganos de la Administración Local u otras Administraciones o Entidades Sociales.
- Controlar los recursos existentes en el municipio.
- Recibir propuestas y necesidades de vecinos y usuarios, emitiendo informes.
- Impulsar la elaboración de estudios, investigaciones e informes.
- Fomentar el voluntariado y las relaciones entre colectivos de atención.
- Fomentar la colaboración entre asociaciones.

Se constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales de los Consejos que vienen recogidos en los Estatutos, respecto de los objetivos reales que se alcanzan en la práctica cotidiana de las sesiones y desarrollo de los Consejos.

De un lado, las entidades sociales implicadas en la experiencia los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales, informar a la administración de las acciones que realizan, disponer de un espacio de encuentro entre entidades sociales para conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos.

“para tener un contacto directo con los colectivos [...] a acercar de primera mano nuestras reivindicaciones, nuestros planteamientos de proyectos o bien nuevos o de cambio de sobre los que habían [...] de acercar las demandas y las necesidades sociales a los que al final tiene el dinero, los recursos y la obligación de darles respuesta” (E2).

“trasladar aquellas necesidades, aquellas reivindicaciones que nuestras organizaciones nos trasladan [...] hacer llegar esa voz a la Administración [...] unificar criterios” (E8).

“recoger propuestas de las entidades que trabajamos a nivel de servicios sociales en el municipio para poder llevarlas a cabo” (E21).

Para los técnicos supone un instrumento práctico para detectar necesidades sociales y agilizar el funcionamiento de las cuestiones cotidianas del Área de Servicios Sociales (seguimiento de casos, altas y bajas en prestaciones económicas y servicios, información de proyectos y resultados).

“asesorar a la Concejalía en el diseño de las Políticas Sociales y de fiscalización del trabajo que se hace” (E5).

“reunirnos para ver que es lo que estamos haciendo con determinados casos en los que estamos interviniendo [...], la coordinación estrecha entre las entidades que prestan ayuda individual a la población” (E20).

Respecto de los políticos debemos diferenciar la percepción de los Concejales del gobierno de aquellos que se encuentran en la oposición. Para los primeros, supone un mecanismo para mantenerse en contacto con la realidad asociativa, dar información, recoger/captar propuestas de las organizaciones sociales; realizar un seguimiento de casos, coordinar determinadas acciones y racionalizar prestaciones económicas y materiales de carácter individual. Se trata de una visión pragmática, centrada en el interés por realizar un trabajo conjunto, coordinar esfuerzos y evitar posibles conflictos.

Para los segundos, los Consejos son percibidos como un mecanismo administrativo y burocrático que no contribuyen a promover el debate sobre los asuntos sociales y la participación ciudadana en las Políticas Sociales, son un “paripé” que solo cumple la función de “dar cuenta” de la gestión técnica realizada, no existiendo participación real, entendida ésta como deliberación de propuestas y adopción de decisiones conjuntas. Muestran una desconfianza sobre los objetivos específicos de los Consejos, al considerar que el Ayuntamiento tiene intereses distintos de los que realmente explicita de manera formal. Los Consejos constituyen,

sobre todo, una estrategia de la Administración Local para controlar el funcionamiento y recursos del tejido asociativo, conseguir su fidelidad mediante su dependencia a través de las subvenciones económicas y la concesión de la gestión de determinados servicios municipales y promover una imagen de la Administración al lado y en consonancia con el tejido asociativo municipal.

“[...] los contenidos para nada tienen que ver con el marco que establece los Estatutos del Consejo. El Consejo dice que tiene unos fines, que si es verdad que es consultivo, pero que escucha los planteamientos de los colectivos, que se definen las líneas básicas de trabajo sobre las áreas determinadas, se tienen que evaluar, etc. [...] se tienen que hacer los presupuestos en función de esas líneas básicas y decidir cómo gastamos unas cosas y cómo gastamos otras, o qué gastamos [...] y eso no se hace [...]. Da la impresión que esos Consejos están ahí porque hay que tener unos órganos de participación, pero para que no funcionen, porque si se convocan no en el tiempo que tienen que convocarse, si no se llevan a cabo los fines para los que cuales están establecidos al final ese consejo va muriendo, y al final queda que va si las asociaciones de mujeres, los centros de mayores [...] la gente que de alguna manera depende de la Concejalía o está recibiendo ingresos, subvenciones de la Concejalía [...] es un puro paripé para que haya un órgano de participación pero para que no participen” (E1).

“Por un lado, están los objetivos que yo creo que debería tener el Consejo, luego la realidad define sus propios objetivos. Los objetivos del Consejo, el objetivo fundamental del Consejo en la práctica, de hecho...se limita a dar cuenta de la actividad de la Concejalía y dar cuenta además de las cosas que legalmente es preceptivo que se den cuenta, o sea de la concesión de determinadas ayudas o del bono para el autobús o de las prestaciones para la tercera edad. Entonces en la práctica el Consejo es un instrumento que se estableció, en principio para la participación, para la implicación y a crear instrumentos de simbiosis entre la sociedad civil organizada y la sociedad que trabaja por la exclusión, para que hubieran vasos comunicantes entre la Concejalía y los políticos y los que están trabajando directamente e incluso

resolver problemas, resolver conflictos y atender mejor, comunicar mejor desde la Administración Pública con la ciudadanía, pero en la práctica sólo tiene un objetivo, de hecho, que es dar cuenta, cumplir con la publicidad que obliga la ley...pasar revista el trabajo de los técnicos debería ser una cosa y otra el Consejo como instrumento de participación, diálogo, propuestas, fiscalización social del trabajo de la Concejalía, un instrumento de debate y sin embargo en la práctica...un listado de expedientes abrumador...” (E10).

“Agilizar el funcionamiento de la Concejalía de Bienestar Social, que tiene unas características peculiares y creo que no deben estar pendiente de la Junta de Gobierno o de lo que es el Pleno Municipal, es lo que le genera cierta autonomía y sobre todo agilidad en las distintas cuestiones que van surgiendo [...] pero luego en la realidad lo que yo he estado percibiendo es, una estructura fija, unas formas de hacer los planteamientos en el consejo que responden más a necesidades administrativas, casi dar el visto bueno a una serie de cosas [...]. Muchas veces lo que yo veo es una cobertura a quien gobierna, más que objetividad sobre las cuestiones que se están tratando [...]. En este contexto vamos viendo los movimientos y vamos viendo un poco cual es el sentido del Consejo, al margen del sentido filosófico y el sentido formal...” (E15).

En general, cuando se les cuestiona a los entrevistados y al grupo de discusión acerca de la función que principalmente han realizado los Consejos en su práctica habitual, existe unanimidad al manifestar que es la de dar cuenta y recibir información acerca de los proyectos realizados o a implantar y de los casos que requieren de coordinación de recursos. Se comprueba, así, que el debate y la deliberación de los asuntos para la elaboración de propuestas, aunque éstas no sean vinculantes, son casi inexistentes en el seno de los Consejos. La percepción de los Consejos como un instrumentos de información y control de la administración y no de participación real en la construcción de Políticas Públicas Sociales ha limitado las potencialidades democratizadoras de estos mecanismos participativos. Pero debemos señalar, a su vez, que la causa de la falta de debate y deliberación no se imputa a los representantes del gobierno local, sino que incluso las mismas entidades sociales

reconocen no haber promovido ellas mismas otras dinámicas de funcionamiento en los Consejos, bien por “miedo” a las consecuencias que pudieran tener la intervención en un marco público, bien por “egoísmo” respecto a los intereses de cada organización. En general, se considera que *“no existe una cultura de participación”* (GR).

Respecto de los Consejos Sectoriales podríamos sintetizar sus objetivos en los siguientes:

- Favorecer la consecución de objetivos de diferentes áreas del Bienestar Social.
- Coordinar las acciones de los diferentes Departamentos de la Administración Local y de éstas respecto de las organizaciones de carácter público o privado existentes en la localidad en orden al sector o colectivo de atención y, por tanto, su coordinación con el Plan de Actuación del Consejo.
- Promover, fomentar y estimular el acceso a la igualdad de oportunidades, el libre desarrollo, la integración social y la participación del colectivo en los diferentes ámbitos de la vida social.
- Impulsar acciones para eliminar la discriminación social.
- Promover la formación y capacitación de los colectivos sociales desfavorecidos o en clara desigualdad social.
- Estimular la promoción y participación social de los sectores de población afectados o destinatarios de las políticas locales.
- Fomentar el asociacionismo, la colaboración y la cooperación social.
- Elaborar planes y programas de igualdad de oportunidades.
- Participar en la planificación, asesoramiento, estudio, desarrollo de acciones y elaboración de propuestas
- Servir de cauce de dialogo de los interlocutores sociales y alcanzar acuerdos en la búsqueda de soluciones.

- Apoyar técnicamente a las Asociaciones y Entidades de los colectivos sociales.
- Informar sobre iniciativas municipales relativas a la atención y bienestar del sector de población.
- Formular propuestas de actuación municipal para la mejora de las condiciones y calidad de vida del colectivo.
- Fomentar la prevención a través de los distintos procesos de intervención.
- Ofrecer servicios concretos a los colectivos: información y asesoramiento, atención individual, grupal y/o comunitaria, documentación, atención a situaciones de urgencia (violencia contra las mujeres).

Respecto del análisis de Consejos Sectoriales cabe realizar una mención específica al Consejo para la Igualdad de Oportunidades entre hombre y mujeres y al Consejo de lucha contra la violencia hacia las mujeres, ambos de Molina de Segura, creados para objetivos concretos.

El primero, se enmarca en cumplimiento de uno de los objetivos del III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, entendido como órgano colegiado, de carácter asesor y consultivo, vinculado estrictamente al análisis, desarrollo, seguimiento y evaluación de este Plan y otros futuros. El segundo, creado con el fin de impulsar la coordinación y el asesoramiento mutuo entre los agentes públicos y sociales implicados en la violencia hacia las mujeres, potenciando así la implantación, desarrollo y funcionamiento eficaz de los recursos que, en todos los aspectos, sean considerados precisos. Ambos, plantean que las funciones las ejercerán mediante la emisión de dictámenes, informes, propuestas o peticiones a los Órganos de Gobierno municipales, y nunca serán vinculantes para los mismos.

Los objetivos generales de los *Institutos Municipales, tanto generales de Servicios Sociales o de Bienestar Social como los Sectoriales*, son de gestión y

vinculantes para las autoridades locales: mociones, decisiones, acuerdos, etc.. Se orientan a la consecución de los siguientes objetivos y funciones:

- Promover el Bienestar Social.
- Facilitar el acceso y potenciar el Sistema Público de Servicios Sociales.
- Crear, gestionar y prestar los Servicios Sociales Municipales de conformidad con la Ley de Servicios Sociales y otra normativa general de aplicación.
- Analizar, planificar, ejecutar, supervisar, controlar, realizar seguimiento, coordinar y evaluar las actuaciones del Área Servicios Sociales en el ámbito de actuación municipal. Elaborar planes y programas.
- Coordinar la política municipal de Servicios Sociales con la desarrollada por otros sectores vinculados a éste Área.
- Asesorar técnicamente a los órganos de la Administración municipal y elaborar dictámenes solicitados por ésta.
- Coordinar las actuaciones de las entidades sociales que desarrollen sus servicios en el municipio.
- Promocionar la red asociativa como canal de participación ciudadana en la resolución de problemáticas sociales.
- Promover y realizar estudios e investigaciones sobre los Servicios Sociales en el ámbito municipal, así como facilitar la formación profesional en este Área.
- Prestar asesoramiento, orientación, así como organizar acciones formativas sobre los distintos sectores de atención de los Servicios Sociales.
- Descentralizar los servicios procurando su accesibilidad a los ciudadanos y en especial a los colectivos más desfavorecidos.
- Gestionar ayudas económicas municipales y colaborar en la tramitación de otras de ámbito regional.

Para la consecución de los citados objetivos los Institutos adoptan criterios de gestión basados en la:

- Participación de todos los interesados sobre bases de igualdad.
- Descentralización, aproximando los centros de decisión hasta situarlos en las áreas mismas que resultan afectadas, atrayendo y estimulando el interés de los vecinos.
- Agilidad, eficacia, claridad y transparencia.
- Ejecución y responsabilidad directa en competencias tales como: proponer, seleccionar y gestionar el personal; administrar el presupuesto; otorgar ayudas y subvenciones; crear, gestionar, evaluar y modificar centros y equipamientos; contratar determinadas obras, suministros y servicios; constituir y dirigir comisiones, etc..

Los actores técnicos y políticos participantes de los Institutos consideran, en comparación con los Consejos, que estas estructuras ofrecen unas cuotas mayores de participación directa en las Políticas Sociales Locales, entendida ésta como influencia real en las mismas. La representatividad de los diferentes grupos políticos municipales y la autonomía en la adopción de decisiones vinculantes, otorga a los Institutos un sentido de “utilidad real” en el cumplimiento de objetivos y funciones. Por el contrario, su escasa representatividad social se cubre mediante otros mecanismos favorecedores de la participación directa de las organizaciones sociales creados al efecto en la Administración Local (Lorca).

Por último cabe referirse a los *Consejos Municipales de Participación Ciudadana* y, concretamente, al de Totana y Lorca. Se trata de un órgano encargado de coordinar y encauzar las relaciones entre los vecinos, las asociaciones y entidades ciudadanas y la Corporación municipal. Su misión es la promoción de la participación de los vecinos del municipio y respecto de la planificación, organización y evaluación de las áreas de gestión del Ayuntamiento de Totana.

Entre los *objetivos y funciones* se destacan los siguientes:

- Facilitar y promover la participación de los ciudadanos en las distintas áreas de gestión municipal.
- Impulsar cauces de participación que conduzcan a una mayor implicación de los ciudadanos en la vida municipal.
- Planificar y realizar todas aquellas acciones que puedan servir como promoción de la participación de los ciudadanos.
- Evaluar todas aquellas acciones que les son propias y desarrolladas por el Ayuntamiento en sus distintas áreas.
- Elevar propuestas al órgano oportuno del Ayuntamiento o a la Administración Autonómica.
- Potenciar el asociacionismo como instrumento de participación.
- Promover la creación de Consejos Sectoriales o de Comisiones de Trabajo específicas.

En conclusión, los Consejos e Institutos permiten a las entidades sociales participantes y a la propia administración disponer de un conocimiento recíproco de su existencia y del trabajo que cada uno viene realizando en el municipio. Este conocimiento permite que, en ocasiones, las entidades y la administración trabajen de manera conjunta a otros niveles, como la derivación, atención y seguimiento de casos y desarrollo de actuaciones concretas. Aunque la relación habitual entre las entidades y entre éstas y la administración se limita al conocimiento, sin que exista un trabajo conjunto en sí mismo ni a consecuencia de las acciones a desarrollar por el Consejo o Instituto. Los informantes reconocen que el mero encuentro y conocimiento mutuo es un aspecto positivo que puede ir generando otros niveles de colaboración. Las actuaciones y proyectos conjuntos entre la administración y las entidades sociales suele encontrarse vinculado a la concesión de subvenciones y servicios, o bien, centrado en actuaciones puntuales (semana para la erradicación de la violencia de género, semana de los derechos de los niños y de las niñas, día del voluntariado, realización de galas benéficas, etc.).

6.6.- Actores de la participación ciudadana y motivaciones.

La *composición* de los Consejos e Institutos, es decir ¿qué actores deben participar?, se encuentra, explícita e implícitamente, determinado por los objetivos y funciones que se desean conseguir por quienes los promueven y sustentan. Contemplan la participación de actores políticos, técnicos y sociales, éstos últimos a través de organizaciones sociales, dada su base asociativa. Tratan de integrar los sectores público y social de los servicios sociales. Por tanto, están compuestos por representantes de la administración y de las entidades de carácter social que dispongan de sede social y/o desarrollen su labor en el ámbito territorial de estos mecanismos. El tejido social, por tanto, está representado por miembros de asociaciones o entidades de carácter social que deben representar intereses colectivos y no individuales. De esta forma la participación ciudadana que subyace en éstos mecanismos adquiere un carácter colectivo, sin que ello suponga un impedimento para que los sujetos particulares puedan ejercer sus derechos en determinados Consejos.

Considerando que estos mecanismos pretenden, fundamentalmente, aglutinar y coordinar esfuerzos de los diferentes actores sociales que actúan en el ámbito del bienestar social de un determinado territorio se reconoce, de un lado, los límites que presenta el sistema público de Servicios Sociales y, de otro, la contribución que las organizaciones sociales venían realizando y pueden realizar en la práctica de la provisión de bienestar social desde la visión pluralista, tanto por su experiencia, conocimiento, representatividad y flexibilidad en la intervención social.

De manera general, y como se ha analizado anteriormente, los objetivos y funciones que en la práctica persiguen los Consejos e Institutos introducen un sesgo en el tipo de entidades sociales y actores políticos que participan en éstos. La inexistencia de aspectos reivindicativos, de denuncia y de control real y efectivo de la Administración y el énfasis en la concertación y la colaboración, genera la inclusión / exclusión de determinadas entidades y colectivos sociales y grupos políticos.

A continuación se analiza la participación de los actores implicados en los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales de la Región de Murcia:

- *POLÍTICOS:*

- Representantes políticos del gobierno local en la materia objeto. Son los que ostentan los cargos de máxima decisión en los Consejos e Institutos. Habitualmente la Presidencia y Vicepresidencia recaen, respectivamente, en el Alcalde y Concejal/a Delegado/a en el Área municipal competente del Consejo o Instituto, bien de Servicios Sociales o de ámbito sectorial (mujer, personas mayores, juventud).
- Representantes de los grupos o partidos políticos representados en el Ayuntamiento en función de los resultados electorales obtenidos (Murcia, Molina de Segura, Lorca), y/o bien Presidentes o miembros de las Comisiones Informativas en materia de educación, cultura, juventud, sanidad, urbanismo y rural (Lorca). En el caso del Ayuntamiento de Totana, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana contempla la participación de un representante de cada uno de los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento. En determinados supuestos únicamente se contemplan los actores políticos pertenecientes al gobierno local sin ofrecer participación a los partidos políticos de la oposición (Alhama de Murcia, Mula, Pliego y el Sectorial de Inmigración de Totana),
- De manera concreta cabe referirse a Lorca, cuyos Estatutos contempla la participación en su máximo Órgano Colegiado (Consejo Rector) de un representante del organismo responsable en materia de Bienestar Social (Consejo Municipal de Servicios Sociales) o de Igualdad de Oportunidades (Mujer) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- *TÉCNICOS:*

- Profesionales de diferente cargo y titulación vinculados con el Área de Servicios Sociales e integrados en la estructura del Consejo o Instituto. Habitualmente participa el profesional con cargo de Director/a del Consejo o Instituto y/o Director/a y/o Coordinador de Centro de Servicios Sociales; Responsable de Programas (fundamentalmente de Voluntariado) u otros con similares responsabilidades en los Centros de Servicios Sociales, habitualmente un trabajador social de los Servicios Sociales. Entre las funciones que realizan destacar las de: gestionar la convocatoria de las sesiones, coordinar las reuniones, presentar las propuestas técnicas, participar en las comisiones técnicas o estructuras intermedias y en ocasiones, siendo secretario, levantando acta de las reuniones, etc.. En determinados Consejos o Institutos, además, pueden participar, de forma puntual, otros profesionales en razón de los asuntos a tratar: *“cuando se va a tratar algún tema de voluntariado, el técnico de voluntariado es el que viene y representa al Servicio del voluntariado”* (E20). Destacar que la figura profesional del Trabajo Social en encuentra ampliamente representada en todos los Consejos e Institutos, bien en razón de su cargo (Director/a de Centros, Responsable de Programas) o de sus funciones (voluntariado, exclusión social, ayuda a familias en situación de dificultad social, etc.).
- Profesionales de la Administración Local (Auxiliares, Secretarios, Interventores, etc.). En el caso de los Institutos (Lorca y Cartagena), el Interventor General del Ayuntamiento es el profesional que fiscaliza los acuerdos económicos y el Secretario General del Ayuntamiento es quien certifica y da fe de los acuerdos adoptados. Ambos profesionales asesoran, además, en materia propias de su competencia, siempre que sea requerido para ello.

- Profesionales pertenecientes a Centros y Servicios ajenos al Sistema de Servicios Sociales (sanidad, empleo, educación, empleo, seguridad ciudadana, etc.) e incluso de Instituciones externas al mismo Ayuntamiento (Centro de Salud, Unidad de Desintoxicación, Colegios e Institutos, Guardia Civil, etc.). Estos profesionales suelen ser habituales en el caso de los Consejos Sectoriales (drogodependencias, mujer, juventud, personas mayores, lucha contra la violencia hacia las mujeres, igualdad de oportunidades, inmigración). La Presidencia o Vicepresidencia de los Órganos Colegiados de algunos Institutos (Lorca) y atendiendo a los asuntos a tratar, puede convocar a titulares y/o profesionales de los servicios, secciones o unidades del Ayuntamiento, si los hubiere, no representados en el Consejo Rector.
 - Personas de reconocida experiencia y prestigio. El Consejo de Murcia contempla la facultad de nombramiento de personas de reconocida experiencia o prestigio para representar a colectivos sociales que no dispongan de entidad jurídica que los represente y/o para ofrecer asesoramiento sobre una materia concreta en función de la agenda de cada sesión del Consejo. Por su parte, el Consejo de Molina de Segura e Instituto de Servicios Sociales y de la Mujer de Lorca, contemplan la facultad de la Presidencia del Pleno para convocar a las reuniones del Pleno o Comisión Permanente/Junta Rectora, respectivamente, a funcionarios afectos al Departamento y a representantes o personas con interés legítimo o experiencia en la materia que fuese a ser tratada. Todos ellos con voz pero sin voto. El Instituto de la Juventud de Lorca permite, incluso, la colaboración de centros de investigación para que puedan emitir su parecer sobre las diversas materias y funciones que hayan de someterse a deliberación y resolución por dicho órgano.
- *CIUDADANOS* (a través de):
- Representantes de organizaciones sociales de interés general, propiamente locales o bien de ámbito estatal o regional pero con sedes

locales. En este caso, destacan en los Consejos entidades sociales como Caritas y Cruz Roja.

- Representantes del movimiento vecinal, concretamente a través de las Asociaciones de Vecinos y/o Federación de Asociaciones de Vecinos, Consumidores y Usuarios (Cartagena, Lorca, Molina de Segura, Murcia). En el caso de Molina, los entrevistados refieren esta participación como uno de los aspectos importantes introducidos en la primera modificación de 1.997. Por su parte, el Consejo de Murcia y el Instituto de Cartagena y Lorca, planteaban esa participación desde su misma creación.
- Representantes de organizaciones sociales (Asociaciones y otras figuras jurídicas) vinculadas a colectivos destinatarios directos, más habitual en los Consejos e Institutos sectoriales, (mujer, juventud, personas mayores, discapacitados, inmigrantes, violencia de género, etc.). En el caso del Ayuntamiento de Murcia, tienen representación todas y cada una de las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones de cada colectivo social existentes en el municipio, dando participación a otras que no disponen de estructuras formales de agrupación asociativa. En Molina de Segura, se señala que serán representantes de colectivos concretos, tales como: personas mayores, discapacitados, etc.. En algunos Consejos Sectoriales participan en calidad de vocales representantes de las Juntas Directivas que gestionan equipamientos sociales (concretamente nos referimos a Clubes / hogares del Pensionista como en el caso concreto de Puerto Lumbreras) e, incluso, se ofrece participación a la Federación de Asociaciones de Vecinos (Consejo para la Igualdad de Oportunidades y de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres, de Molina de Segura). El Instituto de la Juventud de Lorca contempla la posibilidad de integrarse, además, representantes de centros, asociaciones o entidades que en el futuro pudieran constituirse o instalarse en Lorca a propuesta del Consejo Rector y aceptada por Pleno. De ésta manera, el Instituto se constituye desde su inicio con una composición abierta, flexible e inclusiva, que permite la incorporación de

nuevos miembros en el futuro y establece su procedimiento. Ello implica que las organizaciones que se constituyan en un futuro podrán solicitar su incorporación en el Instituto, atendiendo a sus propios Estatutos de creación.

- Representantes de organizaciones sindicales; esta participación es atendida en escasos Consejos, concretamente en el Consejo Asesor de la Mujer de Alhama de Murcia, Consejo Local de Prevención de Drogodependencias de Alhama de Murcia y en el Consejo Asesor de Bienestar Social del Ayuntamiento de Murcia. En el caso del Consejo de Molina de Segura, se encontraba prevista su participación pero nunca asistieron a reunión alguna, según manifiestan los entrevistados. Por este motivo, cuando modificaron los Estatutos no se contempló su participación. En el supuesto del Instituto de Lorca se contempla en la composición de los Consejos de Distrito, dando en éstos participación también a los representantes de Asociaciones de empresarios de la zona.
- Representantes de empresarios u organizaciones empresariales. Únicamente se contemplan en algunos de carácter sectorial, concretamente en los Consejos de Distritos del Instituto de Lorca (organismo autónomo) y en el Consejo para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de Molina de Segura (órgano consultivo).
- Representantes de la Iglesia Católica. El Consejo Municipal de Servicios Sociales de Mula y de Bienestar Social y Familia de Alhama de Murcia, participan los dos curas-párrocos de dos Iglesias, coincidiendo, en ambos casos, con la exclusión de los partidos políticos de la oposición y de otros representantes de instituciones vinculadas con las tareas de Servicios Sociales. Concretamente en el Consejo Asesor de Bienestar Social y Familia participan las dos parroquias existentes en el municipio a través de *“dos representantes de Cáritas que son los dos curas [...] y dos monjas, en representación del voluntariado”* (E20).

- Personas anónimas designadas por el Alcalde. En algunos Consejos Sectoriales se contempla la participación de personas mayores o mujeres residentes en el municipio y elegidas por el Alcalde como vocales (Puerto Lumbreras)
- En el supuesto del Consejo de Participación Ciudadana y del Consejo Sectorial de Inmigración, ambos pertenecientes al Ayuntamiento de Totana, contemplan la participación directa de ciudadanos del municipio que habiéndolo solicitado previamente, en los plazos estipulados, manifiesten su voluntad de participar en los citados mecanismos participativos.
- En el caso concreto de Pliego, pueden participar todas las entidades existentes en el municipio y no sólo aquellas con una clara vinculación social. Sus estatutos contemplan la participación de todas las asociaciones legalmente constituidas o que puedan constituirse en el futuro y que se encuentren reconocidas como tales, incorporando al “universo” asociativo (social, cultural, musical, etc.). Esta peculiaridad participativa responde a las escasas dimensiones del municipio y al reducido número de entidades existentes en el mismo que hace posible esta cobertura universal y no representativa.

En los municipios con un elevado número de entidades sociales representativas de cada sector poblacional o colectivo social se ofrece, en el caso de que exista entidad de primer grado, la participación a la entidad que representa jurídicamente al conjunto de asociaciones (Federación o Unión de Asociaciones) del colectivo (personas mayores, discapacitados, etc.), o en su defecto a la entidad que representa al colectivo según criterio de la administración municipal después de escuchar a las entidades sociales (Murcia y Molina de Segura como Consejos y Lorca como Instituto de la Mujer).

En los Ayuntamientos donde existe Registro Municipal de Entidades Ciudadanas, las asociaciones, organizaciones, federaciones y entidades sin ánimo de lucro que forman parte de los órganos de gobierno deben encontrarse inscritas en el

mismo de acuerdo con el Reglamento de Participación Ciudadana (Cartagena, Murcia, Lorca, Totana).

Es importante destacar la facultad que tienen los Presidentes de los Consejos e Institutos para recabar la colaboración de personas u organizaciones de reconocida solvencia o expertos, para que puedan emitir su parecer sobre las diversas materias y funciones que hayan de someterse a deliberación y resolución de las sesiones de los Órganos Colegiados. En este mismo sentido, podrán convocar a técnicos de diferentes Servicios, Secciones o Unidades del Ayuntamiento e incluso ajenos al mismo; todos ellos con voz pero sin voto.

Resaltar la posibilidad de participación en la deliberación de los órganos de los Consejos e Institutos de personas o entidades que pueden encontrarse afectadas, directa o indirectamente, por la decisión a adoptar, siendo así posible conocer, de “primera mano”, los argumentos defendidos al respecto. De esta manera, se favorece una participación directa por parte de los posibles afectados con anterioridad a la adopción del acuerdo, participando en el proceso deliberativo. En la práctica, ningún entrevistado recuerda haberse producido esta participación singular en el Consejo o Instituto, por lo que la posibilidad de solicitar y escuchar a personas o entidades directamente afectadas con anterioridad a adoptar el acuerdo no ha sido realizada por quienes tienen la facultad de concederla (Presidencia o Vicepresidencia), pero tampoco ha sido solicitada por los participantes (vocales).

En cuanto a la selección de los participantes, viene determinado en el propio Reglamento - Estatutos, siendo propuestos por las Entidades Sociales que lo componen. En ocasiones, se delega la elección / selección de determinados actores, concretamente representantes de organizaciones sociales vinculadas con determinados sectores de población (infancia, personas mayores, mujer, etc.), a las Comisiones o Mesas de Trabajo que contempla el Consejo (Murcia, Totana). De esta forma, son las mismas entidades sociales las que eligen de “manera democrática” (E2) a sus representantes. En otras, es el propio Consejo el que en la sesión constitutiva realiza la elección, por votación, entre las asociaciones existentes.

La designación de los representantes es realizada por las propias organizaciones, instituciones y colectivos representados, de acuerdo con las normas internas de funcionamiento. En ocasiones, existen acuerdos entre organizaciones y la Corporación Local, como en el caso de Molina de Segura, donde participan la Cruz Roja y Cáritas en periodos alternos de dos años cada una de ellas, al representar ambas a las “O.N.G.s.”. En este aspecto, el Consejo Asesor de Bienestar Social de Murcia incorpora la participación de todas las Federaciones o Agrupaciones de Asociaciones y, en su defecto, a personas de reconocido prestigio que puedan defender sus derechos. De esta forma, se amplía la participación de las organizaciones sociales, dado que los actores sociales no representan a un colectivo, sino a una determinada Federación o Agrupación. Asimismo, cabe destacar los aspectos importantes en cuanto a garantías y transparencia de los nombramientos, ceses y vacantes de los miembros del Consejo, concretamente mediante escrito con la identificación de representante y con expresa mención de fecha y acuerdo de elección o designación por la Asamblea u órgano equivalente del colectivo o entidad.

Los miembros cesan de sus cargos en los órganos del Consejo o Instituto por acuerdo del Órgano o Entidad que los designó, o cuando cesan en los cargos por los que han accedido al mismo.

En general, las organizaciones sociales son percibidas como actores privilegiados tanto por el conocimiento social que disponen como por la agilidad y flexibilidad en las intervenciones que pueden desarrollar para la resolución de las necesidades y problemáticas sociales. De esta forma, se convierten en “auditores” y gestores aventajados frente al sector público. El análisis del modelo de actor participativo que subyace muestra tres cuestiones fundamentales. De un lado, se parte de un concepto restringido de ciudadanía, al potenciar la participación de los individuos organizados en entidades sociales y menospreciar la participación de individuos individualmente considerados o incluso de colectivos jurídicamente no organizados. De otro, se trata de una composición pluralista limitada, en tanto no se contempla la participación del sector mercantil y de las redes primarias (familiares, vecinales y de amistad). Por último, lleva implícito un modelo de organizaciones

sociales con plena capacidad de representación de los colectivos destinatarios de las Políticas Sociales ante la sociedad en general y respecto a la Administración en particular.

Como se ha señalado anteriormente, los jefes de Área o directores de los Centros de Servicios Sociales tienen atribuidas múltiples funciones y disfrutan de un amplio margen de acción en su ejercicio. De ahí, que tanto los grupos políticos como las entidades sociales destaquen la importancia que, para el funcionamiento de los Consejos e Institutos, tiene la implicación de los directores y el modo en que ejercen sus funciones.

Los Institutos de Servicios Sociales, tanto de Cartagena como de Lorca, presentan una composición más reducida que los Consejos en cuanto a las organizaciones sociales, al contemplar como vocales únicamente la participación de la Federación de Asociaciones de Vecinos⁸². Por el contrario, es más diversa en su representación técnica y política, incorporando a diferentes Concejales (Áreas y Comisión Informativa).

En el caso de Lorca, el motivo expresado, para esta reducida participación ciudadana por los entrevistados es *“que son (estructuras) comisiones de gestión y no de asesoramiento”* (E22), no mostrando *“ningún inconveniente, políticamente no hay ninguno”* (E22), dado que *“existen otras estructuras de Consejo en el Ayuntamiento de Lorca donde existe más representatividad social”* (E22) y perdería eficacia en la gestión cotidiana dado que *“tampoco es cuestión de crear un Instituto donde estuvieran treinta o cuarenta personas, yo pienso que eso tampoco sería lo mejor [...] crear un Instituto donde nos reunamos veinte o treinta personas para no llegar a ningún acuerdo, pues pienso que es una tontería”* (E17). De ésta forma, los Institutos son estructuras creadas y consideradas por los participantes como órganos de gestión delegada de Servicios Sociales del Ayuntamiento, dejando para otros órganos consultivos la participación ciudadana. En el caso de Lorca, esta participación se produce en la práctica a través del Consejo de Organizaciones No

⁸² En el caso de Lorca se contempla la asistencia a las reuniones del Consejo Rector, a petición de la Presidencia o Vicepresidencia, de representantes de instituciones públicas o privadas de particular relevancia, cuando los asuntos a tratar hagan conveniente su presencia.

Gubernamentales existente y en Cartagena mediante la Comisión Municipal de Participación Ciudadana que contempla el Reglamento de Participación Ciudadana.

La consideración del Instituto como órgano descentralizado de gestión, lleva a plantearse a determinados actores políticos la innecesaria participación ciudadana a través de asociaciones en los Institutos, al considerar que son los políticos los únicos y legítimos representantes de la ciudadanía y quienes, por consiguiente, deben tomar las decisiones públicas.

“Yo, como sabía que ibas a venir, estaba haciendo una valoración y es lo de la figura del Presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos en el Consejo, yo sinceramente creo que no es necesario, creo que no es necesaria, en la medida en que cada uno de los Concejales representa a todos los lorquinos y ahí estamos hablando que hay cinco concejales del PSOE, hay tres del PP y dos de IU más el Alcalde...yo creo que los concejales representan perfectamente la sensibilidad y los problemas que tiene el municipio en cada rincón del mismo. Entonces no considero necesario el tener una representante de los agentes sociales en el Consejo, no lo considero necesario” (E12).

Se trata de discursos y prácticas que siguen la lógica de la participación ciudadana atendiendo al “voto”, como paradigma democrático fundado en la pura agregación estadística del “voto” y sobre la delegación de voluntades individuales y colectivas en los partidos políticos, como únicas instituciones representativas de la ciudadanía y con capacidad para interpretar sus deseos y necesidades.

Pero, al contrario de lo señalado anteriormente, la entidad social participante en el Instituto de Lorca, a diferencia del resto de organizaciones sociales participantes en ésta investigación, se considera así mismo como una “*fuera política no gubernamental*” (E17), reivindicando sin miedo la condición política de las entidades ciudadanas como agentes políticos activamente hablando.

“el que participa de esa votación, puede decir lo que piense, lo que opine, o dar su voto, o no dar su voto, estar conforme o no estar conforme” (E17).

Respecto a la participación de los actores políticos en los Institutos, éstos participan numéricamente de manera proporcional a los Concejales obtenidos tras las elecciones municipales, tanto respecto del grupo político que sostiene al gobierno municipal (PP en Cartagena y PSOE en Lorca) como de la oposición (PSOE en Cartagena y PP e IU en Lorca).

En el caso de Murcia, la representación de las organizaciones sociales se realiza a través de cada una de las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones, posibilitando, a su vez, la inclusión de representantes de Asociaciones vinculadas a sectores no representados por éstas y/o expertos en la materia, dado que como señala una entrevistada *“hay que respetar la libertad de las asociaciones a pertenecer o no pertenecer (a una Federación)”* (E16). Respecto a la participación de los actores políticos, éstos participan numéricamente de manera proporcional a los Concejales obtenidos tras las elecciones municipales tanto respecto del grupo político que sostiene al gobierno municipal (PP) como de la oposición (PSOE).

En similar sentido al de Murcia, el Consejo de Molina de Segura, se encuentra vinculado a la participación asociativa a través de la representación por colectivos sociales (personas mayores, discapacitados, mujer, exclusión social, etc.) por medio de las Federaciones de Asociaciones (Clubs de Personas Mayores, Vecinos, Centros de la Mujer, Asociaciones de Mujeres) o, en su defecto, a través de entidades singulares no federadas (discapacitados, enfermos mentales, etc.)⁸³. En el caso de representantes de un determinado colectivo (personas mayores, mujeres, etc.) en el Consejo, suele suceder que a su vez esa persona es representante de una entidad específica (Club de Tercera Edad, Centro de la Mujer), pero que su participación se encuentra en razón al colectivo en general que debe defender y no a la organización de la que es Presidente/a. Esta situación en la práctica es compleja, conforme lo ponen de manifiesto los actores de los Consejos, dado que este representante tiene *“la obligación de recoger las necesidades, las propuestas, las demandas que puedan hacerle el colectivo [...] pero se muestra más reivindicativo en su asociación, en la parte que a ellos [...] le atañen más que en general al*

⁸³ De manera parecida sucede con el Instituto de la Mujer de Lorca, aunque esté referido a las diferentes Organizaciones Sociales vinculadas con la Mujer de la localidad.

colectivo que representan” (E14). Se trata que los representantes se comporten como tales, es decir, recogiendo demandas y necesidades con anterioridad a la celebración del Consejo y trasladándolas a los diferentes órganos de éste e informando posteriormente a las diferentes entidades que representa acerca de los asuntos tratados y de los acuerdos adoptados. En determinados Consejos, como el caso de Molina de Segura, se levanta acta del acuerdo adoptado y es remitida a las diferentes entidades sociales y no solamente a los representantes del Consejo. De esta forma, puede existir un cierto control indirecto acerca de los asuntos tratados, las alegaciones manifestadas y los acuerdos adoptados. Incluso, como en el caso del Ayuntamiento de Totana, se informa de los asuntos tratados y los acuerdos adoptados a través de la página web. En otros Consejos, como en el caso de Murcia, se puede, a través de las Mesas de Trabajo, comprobar / contrastar si los representantes actúan con fidelidad a sus representados: dan y recogen información y propuestas de todos aquellos a los que representan. Respecto a la participación política, los diferentes grupos participan proporcionalmente a los resultados obtenidos tras las elecciones municipales, participando tanto el grupo político que sostiene al gobierno municipal (PP) como los de la oposición (PSOE e IU).

En el Consejo Asesor de Alhama de Murcia participan como organizaciones sociales: la Asamblea Local de Cruz Roja, Cáritas Parroquial y la Comisión de Ayuda de la Archicofradía de Nuestro Padre Jesús Nazareno. Así mismo, contempla la participación de personas voluntarias, que en la práctica coincide que son, asimismo, de Cáritas Parroquial. Inicialmente participaba un miembro de cada organización y grupo, pero a demanda de Cáritas y tras su aprobación por el Consejo Asesor en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2003 se amplió a dos miembros para ofrecer cobertura a las dos Parroquias existentes en el municipio, adoptando este criterio para el resto de organizaciones participantes.

“Cáritas está, digamos las dos Parroquias, los curas y el tema del voluntariado que son las dos monjas a cada una de las Parroquias respecto a lo que es el tema del voluntariado [...] visitadoras de enfermos, talleres de alfabetización [...]. Aquí hay dos sedes de Cáritas, aquí hay un cura y aquí hay otro cura, los beneficiarios de Servicios Sociales pedían una ayuda, se le

concede y la misma petición de ayuda la están trasladando a Cáritas a D [...], que es el cura de la otra Parroquia, con lo cual había una duplicidad de las prestaciones” (E6).

Por tanto, comprobamos una clara apuesta por organizaciones de carácter religioso, dado que en un Consejo donde participan 8 personas en representación de las diferentes organizaciones sociales locales, 6 de ellas son explícitamente religiosas (2 Párrocos en representación de Cáritas, 2 religiosas voluntarias pertenecientes a Cáritas y 2 personas adscritas a una Comisión de Ayuda creada por una Archicofradía de Semana Santa). Por el contrario, comprobamos la inexistencia de participación de otros colectivos sociales como discapacitados, inmigrantes, mujer, etc., que a pesar de disponer de asociaciones o plataformas, e incluso de haberlo solicitado, no participan del Consejo. Respecto a la participación de los actores políticos, únicamente se contempla la participación del grupo político del gobierno municipal (PP), a través de las Concejales Delegadas de la Áreas de “Bienestar Social y Familia” y “Personas Mayores”, la primera en representación del Alcalde-Presidente. Por tanto, no contempla la participación de los grupos políticos de la oposición, en éste caso PSOE, IU y Grupo Mixto (tránsfuga del PP).

El motivo de la exclusión de los partidos de la oposición en la composición del Consejo de Alhama de Murcia, es atribuido a la opinión vertida por las mismas organizaciones sociales, canalizada y asumida como decisión firme por parte de la Concejala.

“Hubo una demanda de los grupos de la oposición de estar ellos representados en el Consejo y el Consejo dijo que no, que no querían politizar, que esto eran temas sociales y que no querían politizar en modo alguno [...] trasladé la demanda al Consejo, el Consejo su respuesta fue que no querían politizar máximo cuando eran temas muy concretos, temas que no se podían sacar fuera de contexto y que creían ellos que de alguna forma podían ser politizados, entonces ahí yo me limite a transmitir lo que ellos me habían dicho, lo que me habían comentado y así se quedó” (E3).

En éste caso, se “utiliza” a las asociaciones para excluir a representantes políticos, al otorgar a la opinión dada por éstas (¿a quiénes se les ha pedido opinión y cómo?) y canalizada por la Concejalía con un valor de cogestión en la toma de decisiones, nivel de participación que en ningún momento posterior volverá a repetirse en cuestiones de tal importancia. Por otra parte, no se trata de una decisión adoptada por el Consejo en Comisión, dado que los Estatutos no contemplan la participación de los partidos políticos de la oposición y demás organizaciones sociales. De ésta forma, se asegura, desde el inicio, la configuración de un Consejo por organizaciones afines al equipo de gobierno de la Administración Local del momento y más concretamente de la Concejalía competente. En éste sentido cuando se le cuestiona a los entrevistados acerca de ¿quién determinó las entidades que pertenecen al Consejo”, se indica que “*fue elección política, de la Concejal o de la Concejala*” (E20). Se alega, además, el interés en evitar la “politización”, como si la exclusión de determinados grupos políticos en el debate de los asuntos públicos no fuera en sí misma, una contundente “politización partidista” de los mecanismos de participación.

Se observa que determinados Consejos tienen Estatutos obsoletos y rígidos, dado que se encuentran sin renovar con la velocidad que lo hacen los acontecimientos sociales y con escasa flexibilidad para la incorporación de nuevos miembros. Tal y como reconocen las personas entrevistadas, el incremento incesante de organizaciones sociales representativas de diferentes colectivos y la progresiva especialización del tejido social que defiende derechos de afectados cada vez más concretos y diversos, provoca que muchos de ellos no se encuentren debidamente representados en los Consejos Municipales, concretamente inmigración e infancia.

“[...] el entorno de la inmigración, porque es un entorno lamentablemente muy próximo a la exclusión debería estar representado...la infancia con entorno disruptivos, pues hay organizaciones que trabajan con niños y bueno tampoco están, no hay presencia en el sentido que yo veo la educación y el bienestar social en determinados entornos marginales”(E10).

“[...] hecho de menos el que forme parte la Asociación de inmigrantes” (E18).

“el colectivo de inmigrantes es importante [...] debería existir un representante del colectivo” (E14).

En ocasiones no reivindican su participación en estos órganos dado que *“[...] son asociaciones nuevas que no se lo han planteado y yo creo que tienen un desconocimiento del tema [...] como tampoco tiene mucha efectividad [...] pues no se lo han planteado” (E18)*. Por tanto, las nuevas entidades sociales no solicitan formar parte de estos órganos de participación por dos razones, según los entrevistados y el grupo de discusión, bien porque desconocen su existencia y funcionamiento y/o porque, dada su escasa efectividad, no consideran importante participar en órganos cuyos acuerdos no son directamente vinculantes con los asuntos públicos. En ocasiones, es necesario impulsar acciones orientadas a que determinadas problemáticas se encuentren vinculadas a entidades sociales para *“defender sus derechos” (E14)* e intereses, como *“por ejemplo convocar reuniones de padres de niños afectados por discapacidad que han culminado por la exigencia de éstos de un Centro de Atención Temprana” (E14)*.

Respecto a la participación de los actores políticos, existe una enorme divergencia en cuanto a la conveniencia o no de la participación de los grupos políticos de la oposición, especialmente en los Consejos, dado que en el caso de los Institutos esta participación se considera *“natural, consustancial y necesaria”* por parte de todos los participantes (políticos de todos los grupos, técnicos y Federación de Asociaciones de Vecinos). En el caso de los Consejos donde se contempla la participación de los grupos políticos de la oposición (Molina de Segura y Murcia), los representantes del gobierno municipal evalúan esta participación de forma negativa. Concretamente, consideran ineficaz e innecesaria la participación de los grupos de la oposición, dado que en la práctica politizan los asuntos y generan *“crispación”* innecesaria y descontextualizada en los debates de los Consejos; asegurándose sus derechos de participación en los asuntos mediante los órganos de toma de decisiones del Ayuntamiento (Pleno Municipal).

Esta percepción de ineficacia del Consejo debido al debate entre los grupos políticos de la oposición es incluso referida por parte de las organizaciones sociales para razonar, en parte, la exclusión de la oposición en la composición del Consejo.

“el hecho de que exista un partido político diferente al otro parece que en vez de engrandecer el sistema o funcionamiento van a echarse en cara cosas [...] últimamente lo veía muy inoperante porque veía que lo único que había eran discrepancias, entre la concejala y la otra concejala, aquí a que hemos venido a escucharnos, nosotros nos encontramos ahí un poco fuera, fuera, sin saber para que estamos allí, y tengo el mismo derecho aunque usted sea del PP y usted del PSOE, yo tengo el mismo derecho porque para eso me han convocado, a veces te sientes un poco [...] no quiero decir que sea inoperante [...] cuando se llega a ese punto caliente es cuando se hacen inoperantes” (E8).

Las organizaciones sociales, por su parte y con alguna escasa excepción, consideran importante y necesaria la presencia y participación de los grupos políticos de la oposición en las sesiones del Consejo; siendo unánime la consideración de evitar, en cualquier caso, la “politización” de los temas y la crispación en los debates por cuestiones “meramente políticas”. Ambas consideraciones son manifestadas a la vez, pareciendo así que la crispación y politización se produce por el simple hecho de que participen los grupos de la oposición, a no ser que la deliberación de los asuntos se produzca cuando los partidos de la oposición participan.

“Me parece bien que estén (refiriéndose a los grupos políticos de la oposición), pero creo que se deberían de guardar un poco más las formas, se pueden decir las cosas. A veces es como si hablaran dos entidades y las demás estamos ahí esperando a que ellos terminen. Eso no me ha gustado nunca, supongo que será así” (E8).

“Los políticos que están en la oposición siempre tienen que hacer la contra a todo y si están los otros lo mismo [...] los políticos tendrían que aportar ideas” (E11).

“Cada vez que voy hay mucha problemática con la oposición, se machaca muchísimo, yo uno de los días me levante y dije que si iba a seguir así yo no iba a asistir a ningún Consejo [...] Hay como muchas trabas por parte de la oposición, políticas [...] hay mucha política y poco interés social” (E21).

En alguna ocasión los informantes alegan que se trata de “*un debate político*” (E21), el que estén o no los partidos políticos de la oposición en el Consejo.

En cualquier caso, las entidades reacias a la participación de los actores políticos de los Consejos, reconocen, en algunos supuestos, la representatividad social de estos y, ante tal contradicción en su propio discurso, manifiestan que dicha exclusión no necesariamente debe ser total, señalando que estos deben participar en determinados momentos.

“esto sería un gallinero, si hoy manda uno y mañana manda otro pues otro, eso es lo que pienso” (E6).

“Yo creo que todos somos sociedad, en primer lugar, y la oposición tampoco estaría mal que en determinados momentos se hiciera presente. [...] A veces, no siempre. No hay que mezclar una cosa con la otra cuando, tu ya sabes que tenemos un Ayuntamiento con una oposición un poco conflictiva, entonces es fuerte para los que están gobernando en este momento, pero la sociedad somos todos, todos tenemos la obligación de estar informados de los que se puede hacer dentro de la sociedad” (E19).

Ante las discusiones políticas que se producen en los Consejos, las organizaciones sociales “*enmudecen*” y se tornan agentes políticos pasivos, no se incorporan al debate por “*miedo*” a las consecuencias que pudieran tener sus alegaciones en un espacio público como el Consejo.

“[...] hay una sumisión total y absoluta [...] una actitud motivada yo creo que por miedo a que tomen revanchas contra ellos” (E1).

“[...] aquí tiene que estar todo el mundo y todo el mundo da su voz real, pero de una forma coherente, a lo mejor no es culpa de estas entidades (refiriéndose a los grupos políticos), sino de que el resto no queramos

meternos en problemas, hay ciertas cosas que no, creemos que son un poco electoralistas” (E8).

“Hay miedo” (E15)

6.7.- Valoración de la representatividad social de los actores participantes.

Respecto del Consejo Asesor de Bienestar Social de Murcia, los entrevistados muestran una valoración muy positiva respecto del grado de representatividad social que tendrá el Consejo con los nuevos Estatutos, al haber ampliado el número de entidades y colectivos representados, ofreciendo así una mayor diversidad y permitir trasladar mejor los asuntos. De esta forma se enriquece el debate, aunque se manifiesta que el elevado número de miembros puede incidir en una pérdida de eficacia, o bien, en un escenario de *“discusión desahogada” (E5).*

Concretamente de Molina se considera *“escasa” (E14), “representan a una parte importante de ese entorno pero desde luego no lo representan a todo” (E10).* Por colectivos, las personas mayores y las mujeres son las más implicadas e integradas en los Consejos. En menor medida se destacan los jóvenes, inmigrantes y discapacitados. Respecto a este último colectivo se observa una mayor *“especialización” y “atomización”,* lo que conlleva una mayor dificultad en su representatividad a través de una única entidad social. Situación ésta que se manifiesta en Molina de Segura y Murcia, aunque en este último caso se ha procedido a solventar mediante una más amplia configuración en la composición de los nuevos estatutos.

En cuanto a la representatividad social de la composición del Consejo Asesor de Alhama de Murcia, existe una valoración polarizada en función de las expectativas y objetivos que éste debe alcanzar. Por una parte, los que consideran que el Consejo tiene como fin coordinar las ayudas individuales a personas necesitadas, consideran que la composición actual del Consejo es adecuada.

“El tejido social que ahora está proporcionando ayudas, yo creo que sí. Ayudas individuales. Qué sentido tiene, por ejemplo, que venga una

asociación de discapacitados, o los scouts o protección civil, cuando realmente estamos tocando casos, donde estamos participando todas las ayudas, uno le da la comida, el otro le hace el seguimiento, tampoco sería operativo” (E3).

Los Consejos Asesores de Murcia y Alhama de Murcia plasman en sus Estatutos idénticos derechos y deberes respecto de sus miembros. Entre los derechos destacan los de: asistir a las reuniones, presentar propuestas y sugerencias, estar informados y solicitar información de los asuntos del Consejo a través de su Presidente. Respecto de los deberes: respetar y cumplir los Estatutos y acuerdos, asistir a las sesiones, ejercer los cometidos asignados y mantener correctamente informado al colectivo o sector que representan.

En similares términos se refiere el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Totana, al contemplar éste los deberes y derechos de los Consejeros. Entre los primeros: asistir y participar en las sesiones del Consejo con voz y voto; presentar propuestas, debatirlas y votarlas cuando proceda; ser convocado a las sesiones de la Asamblea General y de la Permanente si forma parte de ella y estar informado de todo lo relacionado con la política de Participación Ciudadana en el municipio. Respecto de los deberes, se señala: respetar y cumplir el Reglamento y los acuerdos y decisiones del Consejo; asistir a las reuniones; ejercer fielmente los cometidos que se le asignen y mantener informadas correctamente a las asociaciones y entidades a las que represente, manteniendo contacto con ellas a fin de conocer sus posturas acerca de los correspondientes temas.

La composición y representatividad en el Instituto de Servicios Sociales de Lorca se considera adecuada por los entrevistados atendiendo al objeto propio de gestión y no de asesoramiento como es la del Consejo. A pesar de ello, se reconoce por determinados entrevistados que *“quizás pudiera faltar la representación de O.N.G.s [...] existen 39”* (E22), bien directamente o mediante la creación de comisiones de participación. Existen en este caso opiniones más restrictivas que señalan innecesaria la participación de la Federación de Asociaciones de Vecinos y

de otras organizaciones sociales, dado que con los grupos políticos existe una representación ciudadana legítima suficiente.

“Los Concejales representan perfectamente la sensibilidad y los problemas que tienen este municipio...no considero necesario el tener una representante de los agentes sociales en el Consejo [...]” (E12).

De esta forma se reproduce la brecha entre “los agentes activos políticamente” - como se consideran - así mismos determinados grupos políticos - y “los agentes pasivos políticamente”, - el resto de instituciones - como señala Weber - (Poupeau y Discepolo, 2005: 90).

Respecto a la participación de los partidos políticos de la oposición existe acuerdo en considerar positiva la inclusión de éstos en la composición del Instituto, cumpliendo el papel “*la oposición [...] (el papel de) controla la acción de gobierno*” (E12).

“Tendremos que estar controlados, si no hubiera nadie en la oposición que le dijera: oiga usted que está despilfarrando el dinero y no se está invirtiendo en esto, yo no vería eso justo, o sea yo veo bien que participen” (E17)

En las entrevistas mantenidas se constata la aplicación práctica de esta función mediante la celebración de reuniones por colectivos previas a la sesión del Consejo para recoger demandas y necesidades y posterior a éste para ofrecer la información y resultados. Suponen, por tanto, un conjunto de medidas introducidas con el fin de evitar determinados problemas detectados, y fundamentalmente centrados en la asistencia de determinados miembros que repercutía en la falta de representatividad de determinados entes sociales. La reiterada inasistencia, en su caso, de los miembros es comunicada a la entidad a la que pertenecen (Asociación, Federación u otra) con el fin de solventar ésta situación de falta de representatividad.

Respecto de la inexistencia de representantes de determinados colectivos en el Consejo, se indica por algunas organizaciones sociales participantes que “*el Ayuntamiento responde de ellos*” (E19). Por otra parte, se encuentran aquellos que consideran que el Consejo no representa al conjunto del tejido social del municipio.

“yo pienso que no [...] es que hay muchas asociaciones, muchas, yo digo que por venir y dar una opinión y ayudar a solventar este problema o el otro, yo creo que deberían de venir más [...] se debería ampliar, es que muchas veces estamos solos [...], estamos siempre los mismos [...] hay muchas asociaciones y deberían de participar, porque todo esto es bueno, la opinión de muchos es bueno y no ser de cuatro solo, porque encima de todo luego somos criticados también [...] los cuatro que vienen, vienen por todos y eso no me gusta, que vengamos uno por todos, entonces pienso que deberían de venir y dar su opinión, dar su opinión” (E6).

Este sentimiento de que “somos siempre las mismas” las que participamos en todo, es reiterado por las organizaciones sociales que en diferentes municipios participan en los Consejos analizados.

“[...] nos encontramos siempre en todos los foros, en Consejo regionales, sectoriales [...] estamos siempre los mismos” (E8).

“La verdad es que asistimos siempre las mismas” (E21)

Esta realidad nos lleva a un doble análisis. Por una parte, que determinadas organizaciones sociales acaparan la representación social en múltiples foros participativos de las diferentes Administraciones Públicas (nacional, regional y local) lo que conduce a una asimetría entre las propias organizaciones sociales ante la desigual capacidad y oportunidad objetiva y subjetiva de acceder a los asuntos políticos. Unas pocas personas se apoderan, a través de su representación en las organizaciones sociales, de la voz del tejido social. Por otra, que los equipos de gobierno tienden a privilegiar la presencia activa en los mecanismos participativos de aquellas organizaciones que puedan ser “afines”, individual y/o en su conjunto, a los objetivos y estrategias políticas del gobierno local del momento.

“la Plataforma de Inmigración en [...] uno de los agentes, a nivel regional, más importantes en el tema de la inmigración [...] no han estado asistiendo al Consejo y además no han estado asistiendo hasta ahora porque las relaciones Concejalía Plataforma de la Inmigración no han sido muy fluidas, también bien por el talante reivindicativo que ha tenido la

Plataforma en cuanto a los derechos de los inmigrantes y el enfrentamiento en cuanto a las posiciones políticas respecto a lo que a nivel general era la Ley de Extranjería” (E10).

De ésta forma coincidimos con P. Bourdieu al constatar que “las condiciones de acceso a la expresión política no están universalmente garantizadas, a priori para todos, sino que, por el contrario, están determinadas socialmente y asignadas de forma diferencial” (Wacquant, 2005: 36) a las organizaciones afines al poder.

La escasa representatividad social de los Consejos se asocia, además, a la consideración de que el Consejo debe asumir una mayor y más amplia consulta y deliberación “*venir y dar una opinión*” (E6), además de cumplir otros cometidos más allá de la intervención meramente individual, como: elaboración y desarrollo conjunto de programas y actuaciones; evaluación de satisfacción de servicios; etc., siendo necesario ampliar su composición en cuanto a número y diversidad de las organizaciones sociales.

“Evidentemente no, creo que las asociaciones que ahora mismo están representadas en el Consejo son Cáritas, Cruz Roja y la Archicofradía de Jesús Nazareno, habiendo otras asociaciones en el municipio que por supuesto deberían de estar representadas, como por ejemplo, la asociaciones de personas con discapacidad...una representante de las asociaciones de mujeres...alguna asociación juvenil [...] el Consejo debería albergar, al menos un representante de cada uno de los Consejos” (E20).

La valoración respecto de la representatividad social de las asociaciones es puesta en cuestión por determinados actores políticos, técnicos e, incluso, sociales. Se reivindica la necesidad de que las asociaciones representen de forma real y adecuada intereses colectivos y no particulares de personas o pequeños grupos.

“Una asociación se puede formar por nada, se puede formar una asociación protectora de la maceta verde [...] y que pida una subvención, yo pienso que no procede. Ahora cuando haya una ONG que esté luchando por una causa, cuando esté representando a un colectivo con necesidades [...] si lo veo bien” (E17)

“No he visto representación crítica y constructiva [...] yo he visto una representación sumisa [...] ¿qué organizaciones están ahí? y ¿cómo los órganos de gobierno de esas organizaciones han cambiado en la medida que se han producido los cambios políticos? [...] la lucha de los partidos políticos, de alguna forma, por dominar a los movimientos sociales, pues ha sido una de las causas de la muerte de los mismos movimientos sociales [...] otros movimientos se intentan mantener al margen, pero siempre hay un interés claro sobre esos movimientos sociales, sobre los órganos de gobierno de esos movimientos, que en mi opinión muchas veces tampoco son representativos, son representativos en el contexto formal, pero lo que hay detrás, no son las personas que piensan como ellos [...] pero ¿qué capacidad de movilización y que liderazgo tiene como movimiento social la Federación de Asociaciones de Vecinos?. Vamos a una Asamblea de ellos y ves a cincuenta personas, son muchos de miles los habitantes que tiene el municipio, yo creo que no se corresponde, vas a una convocatoria de ellos cualquiera y ves a muy pocas personas, entonces necesitamos el cuño, el respaldo de los que formalmente representan, pero para mí detrás de estas personas muchas veces no hay un respaldo social. Por eso te decía que si vamos a que luego están en el Consejo, pues tampoco, formalmente si creo que deben de estar, pero no me creo la representación real, es la representación formal” (E15).

“Las asociaciones como asociaciones, funcionan como funcionan, ellos se limitan a sus actividades, a su trapicheo, en el sentido de organizar sus cosas [...] tampoco tienen mucho interés en más cosas ni en más berenjenales” (E20).

Los grupos políticos de la oposición manifiestan una clara disconformidad respecto de la escasa representatividad social de los colectivos sociales en la composición del Consejo, aunque se muestran más preocupados por la independencia de éstos respecto del poder establecido y ser cauce legitimador de las políticas públicas del poder político.

“El Consejo [...] esta anquilosado en prácticas que ya se han demostrado en dinámicas de trabajo que no funciona, que obedece mucho al esquema de la representación de invitar a las asociaciones, fundamentalmente para que estén ahí y de alguna manera legitimen el proceso de la Concejalía, de hecho, además, las organizaciones que acuden, que son organizaciones que normalmente tienen Convenios, reciben una subvención anual por parte de la Concejalía pues llegan y están presentes y hacen un seguimiento del trabajo y a veces plantean alguna cuestión, pero no creo que exista una fiscalización política [...] ni una verdadera ni amplia fiscalización social, pero mucho más importante que eso, es que no haya una verdadera participación del tejido social en la dinámica de Bienestar Social” (E10).

“Yo creo que como colectivos no, ahora hay mucho movimiento social sectorial que no está representado. Pero de todas formas, no me preocuparía tanto de que estén representados o no, aunque formalmente deberían de estar, pero no me preocupa que estén representados, me preocupa realmente la independencia de los colectivos que están ahí, eso sí me preocupa más. Porque tener más participación de distintos movimientos sociales y distintos colectivos y que realmente va a la voz de quien preside, pues francamente, esto es lo que he visto” (E15).

En conclusión, cuando hablamos de representatividad de las entidades ciudadanas nos referimos a entidades que defienden intereses públicos y no particulares y que representan a colectivos o sectores de población específicos. En éste sentido, los Consejos contemplan una composición relativamente heterogénea de organizaciones sociales, aunque la práctica de su creación y funcionamiento han favorecido que algunas permanezcan y otras no “existan”. Así mismo, se observa una tendencia a la especialización de las entidades en determinados sectores de población y problemáticas, que se refleja, a su vez, en la composición de determinados Consejos, en los que se alude a la regulación que de los distintos sectores sociales establece la nueva Ley del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Esta especialización contribuye a disponer de un mayor conocimiento de las problemáticas que afectan a los sectores sociales “clásicos” de

los Servicios Sociales, pero hace que, generalmente, las entidades no dispongan de una visión estratégica más global del territorio municipal.

Las entidades mayoritarias son aquellas que orientan sus acciones a la población en general (Asociaciones o Federaciones de Vecinos, Cruz Roja y Cáritas); discapacitados, personas mayores y mujer. Son escasos los Consejos e Institutos que contemplan la participación de representantes de colectivos en riesgo o exclusión social (sin techo, ex - reclusos, sida, etc..) e inmigrantes; debido a la dificultad de autoorganización de estos colectivos y de representación social. En este sentido, podemos afirmar que muestran un sesgo participativo, como señala Navarro Yáñez (2002). Según este autor, la creación de instrumentos participativos, la democratización municipal, presenta limitaciones estructurales. La distribución del bien público “oportunidades de participación” no es ni universal ni aleatoria, sino que beneficia a determinados grupos en detrimento de otros. Pero no sólo el diseño de los Consejos ha introducido un sesgo en las entidades y grupos políticos que lo componen, sino que el funcionamiento real de éstas, centrado de manera casi exclusiva en asuntos de trámites de gestión y administración ha provocado un sesgo en el nivel de participación ciudadana.

“muchas veces la gente no acude cuando ya hay las mismas personas que están yendo sucesivamente a estos Consejos y ven que su forma de actuar no es operativa, que no se sacan conclusiones, que lo que tu dices no cuenta, la gente se aburre y deja de ir” (E1).

“hay que alimentar las cosas y también que la gente tenga la oportunidad de decir, no sólo porque hay dinero, sino porque hay posibilidades y las posibilidades van a hacer que yo me entregue en la defensa de lo que creo, pero porque hay posibilidades” (E15)

Respecto de los Consejos, los entrevistados coinciden en señalar la conveniencia de incorporar representantes del colectivo de inmigrantes, al reconocer que se trata del colectivo menos representado en la actualidad, en razón del número de población en general y de usuarios de los Servicios Sociales en particular.

“El tema de inmigrantes ahora mismo, no está representado [...] como colectivo deberían de estar [...] hubo un intento pero no se considero” (E20).

Las razones para la exclusión de este colectivo en los Consejos, es ante la inexistencia de Federación o agrupación que aglutine al conjunto de Asociaciones de inmigrantes existentes en cada localidad. El análisis de los recursos sociales para inmigrantes de la Región de Murcia, nos muestra lo contrario, dado que existen entidades sociales representativas del citado colectivo.

Por último, señalar que en los Consejos donde no existe participación de las personas mayores, discapacitados y mujeres, es coincidente en todos los entrevistados, a excepción del actor político, la conveniencia de la inclusión de representantes sociales de estos colectivos.

6.8.- Sistema organizativo y de funcionamiento interno. Estructuras intermedias.

Los Consejos e Institutos dependen de la Concejalía Delegada de Servicios Sociales o Bienestar Social, que se ocupa del impulso, convocatoria, coordinación, desarrollo operativo de las normas que regulan su funcionamiento y del seguimiento y control de los acuerdos adoptados, a través de los responsables técnicos del Área de Servicios Sociales Municipales (Jefe de Área, Directores de Centros de Servicios Sociales, Responsables).

Respecto de la *periodicidad* en la renovación y/o sustitución de los actores que los componen es habitual su coincidencia con las elecciones municipales, es decir cada cuatro años, aunque existen excepciones, como Cieza, que son de dos.

En cuanto a los *órganos de gobierno y gestión* se combinan:

- Órganos Unipersonales con facultades específicas (Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría, Intervención, Director, Asesoramiento Técnico, etc.), especialmente relevantes en los Institutos Municipales.
- Pleno, Consejo Rector o Asamblea.

- Junta Directiva / Comisión Permanente/ Comisión Ejecutiva/ Junta Rectora.
- Comisiones Territoriales / Sectoriales permanentes (grupos que se reúnen regularmente para discutir temas).
- Comisiones de Trabajo o Comités (Instituto de Lorca).

Cabe señalar que determinados Consejos, como pueden ser los Sectoriales del III Plan de Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres y de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres, ambos de Molina de Segura, contemplan un único Órgano, compuesto por Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vocales.

En cuanto al funcionamiento práctico general de los Consejos o Institutos, los Estatutos recogen claramente la periodicidad de las reuniones (diferenciando en algunos casos las ordinarias y las extraordinarias), su formalización (orden del día, convocatorias, actas, certificaciones, etc.), autoridad competente para realizar la convocatoria (Presidente del Pleno o Consejo Rector), plazos y procedimiento de votaciones para la adopción de los acuerdos, en su caso. Su organización y funcionamiento es similar al de cualquier órgano de la Administración Pública (orden del día, acta anterior, documentación vinculada a los temas a tratar), atendiendo al tiempo (convocado con cierta antelación) y forma pertinente (carta certificada y/o notificación escrita personal).

En algunos Consejos Municipales existe un órgano intermedio que son las Comisiones Permanente, como en el caso de Molina de Segura, que se convoca y celebra de manera más periódica.

“manera sistemática, con mayor habitualidad y periodicidad que el Pleno”
(E14)

Son Comisiones convocadas con una periodicidad mensual, a excepción del periodo estival; mientras que el Pleno se convoca, normalmente, dos veces al año, coincidiendo con los *“presupuestos”* (E14).

“[...] la Comisión Permanente, digamos, que se reúne con más frecuencia y dispone los asuntos que se van a tratar en el Consejo Municipal de Bienestar Social que es el órgano más ampliado con representación de los colectivos sociales” (E10).

Respecto al Consejo Asesor de Murcia, éste ha modificado la periodicidad de las sesiones ordinarias, pasando de ser trimestrales a ser semestrales. Este cambio se justifica en dos razones: por una parte, en la conveniencia de realizar sesiones cuando exista un contenido importante lo que implican mucha preparación técnica y, por otra, ante la escasa participación y la falta de propuestas por parte de los miembros. Por su parte, el Consejo de Alhama de Murcia se convoca de manera ordinaria cada tres meses por término medio.

Las convocatorias son realizadas por la Presidencia del Pleno y/o Comisión, en su caso, y aunque es posible realizarse a partir de parte de los miembros de estos órganos *“nunca se ha presentado el caso” (E16).*

La “convocatoria es siempre a propuesta de la Concejala [...] y es quien decide el día de la reunión y los motivos por los que se va a proceder a hacer la reunión y ya está” (E20).

Los asuntos que se tratan en determinados Consejos son votados por los asistentes, emitiendo en todos los casos Acta que se remite a las entidades con la siguiente convocatoria para su aprobación, en su caso.

Algunos Consejos de Servicios Sociales disponen de estructuras formales e informales intermedias de participación por sectores de población o problemáticas concretas con el intento de favorecer la comunicación ascendente y descendente. Concretamente, el Consejo Asesor de Murcia dispone de *“Mesas de Trabajo [...] aglutinan a colectivos [...] inmigración, exclusión y discapacitados [...] lucha contra la violencia hacia las mujeres” (E5)* donde participan todas y cada una de las Asociaciones que trabajan con esos colectivos sociales y problemáticas. Incluso desde esas Mesas se realiza la votación a representante del colectivo que debe acudir al Consejo. Asimismo, las entidades sociales representativas de un determinado colectivo mantienen comunicaciones periódicas (reuniones, llamadas telefónicas,

correo, etc.) para intercambiar información de manera previa y posterior a la celebración del Consejo.

El Instituto de Servicios Sociales de Lorca utiliza en la actualidad estructuras de participación ciudadana existentes en el municipio a través de la Concejalía de O.N.G.s., donde se encuentran representadas todas las organizaciones sociales inscritas en el Registro Municipal. En estas sesiones se atienden a tareas propias de interés de las entidades pero también relacionados con la Política Social. Así mismo, y en el seno de la propia Concejalía de la que depende el Instituto de Servicios Sociales, existen dos Consejos consultivos y de participación, uno centrado en inmigración y otro en drogodependencia, siendo mecanismos utilizados por el propio Consejo para la elaboración de las políticas y los programas acerca de los asuntos objeto de los mismos (E4 y E22).

La periodicidad de las sesiones del Pleno del Instituto de Lorca es mensual, con el fin de poder tratar y resolver los asuntos con celeridad. Suelen convocarse *“una semana antes del Pleno Municipal para que el Instituto dictamine los asuntos que tiene que ir”* (E12). Los Plenos son privados, dado que se tratan de casos particulares y sociales que requieren de privacidad.

En general, la dinámica práctica del funcionamiento de los Consejos e Institutos entraña dificultades de recogida de propuestas por parte de las entidades sociales, las cuales, en ocasiones, no disponen del tiempo necesario para mantener las reuniones previas a la celebración de los Consejos e Institutos con los miembros de su junta directiva o con las asociaciones que conforman las federaciones. De esta manera los representantes de las entidades acuden a las sesiones con insuficiente preparación para plantear propuestas, sugerencias consensuadas, o bien para desarrollar estrategias colectivas de transformación de políticas. El representante, en éste sentido, se siente un “delegado”, un “portavoz” sin el respaldo colectivo necesario para plantear iniciativas más allá de las cuestiones cotidianas de su asociación.

Se valora de manera positiva, escrupulosa, densa y detallada, la información y documentación, tanto técnica como económica facilitada en los Consejos, aunque en ocasiones “indescifrable” para quienes participan dado el elevado grado de tecnicismo empleado. Pero los participantes, tal y como ellos mismos manifiestan, se encuentran desigualmente dotados del capital cultural necesario para producir una opinión personal convincente y competente en estos contextos, es decir para adoptar y expresar puntos de vista políticos.

“[...] son personas que normalmente se apabullan ante un profesional, como puede ser la secretaria o pueden ser tantos datos. Yo estoy en política, tengo cierta capacidad de expresión, y me doy cuenta que no se les estimula a la participación, a menos que sustituyan a alguno de los consejeros de estas organizaciones o alguna persona que tenga algún otro valor añadido, una persona que tenga formación y preparación y que le permita llegar allí y decir que quiere otra dinámica, pero no veo yo, que por parte de las organizaciones que actualmente participan vaya a cambiar la dinámica del Consejo y por parte de la dirección política del Consejo tampoco veo yo que vaya a ver cambio porque es una práctica muy, muy anquilosada”. (E10).

“La poca preparación que la gente tiene, la gente viene a los Consejos a decir “amen” [...] no viene con ideas [...] la gente no sabe pedir [...] no esta preparada para pedir [...]. ¿Qué es lo que queremos, cuál es el camino, a dónde queremos llegar?” (E11).

En general la temática y dinámica de las sesiones no son favorecedoras de la deliberación y el debate de los asuntos, desestimula a la participación, lo que provoca reuniones dirigidas por el discurso técnico a partir de las cuestiones decididas por el/la Concejala/a responsable, en función de la agenda que estratégicamente le interesa y donde las organizaciones se muestran presentes, “para que no se diga”, pero con un rol pasivo.

“Las ONGs como no se les tiene en cuenta pues dicen ¿oye para que voy a perder el tiempo, para que voy a ir? La propia dinámica está, [...], es que estos Consejos están ahí puestos para hacer un paripé, como no se quiere

que funcionen pues no se le dan las herramientas para que funcionen y que la gente se interese por esos temas, porque hay cantidad de problemas en el municipio [...] los Consejos como mecanismos de participación no son reales, son ficticios. Primero no se reúnen como dicen sus reglamentos, si solamente vas a que te den información de la gestión pues te metes en Internet en la página y ves la memoria de lo que hacen, para que pierdes el tiempo, me explico, para que vas a perder el tiempo dos horas allí oyendo cada uno su historia, quejándose, lamentándose [...]" (E1).

"[...] se limitan a estar, se limitan a escuchar, a menudo se les apabulla con datos que los deja descolocados y asienten con la cabeza y se marchan por donde han venido, es decir no hay, lamentablemente en las reuniones del Consejo un papel de las organizaciones sociales que asisten, no hay un papel activo, de debate, de crítica, de propuesta [...] también es posible, porque no se las dota de recursos y también yo lo atribuyo a que el funcionamiento del Consejo es un funcionamiento casi imposible para las organizaciones [...] una reunión en la que se encuentra con un guión, muy preparado, que va a marcha martillo, que se van leyendo temas, ayuda tal [...] pero hay cierta inhibición a intervenir salvo que sea algo que ella controle, que se vaya a tratar algo, en el caso de la tercera edad que sea de la tercera edad y que además le hayan encomendado ves y di esto, entonces acude y lo dice, pero de ordinario el funcionamiento esta diseñado de tal manera, la secretaria lee, los demás asienten" (E10).

"unas formas de hacer los planteamientos en el Consejo que responden más a necesidades administrativas [...] informar de cosas bastante rutinarias [...]. Hay una dinámica de funcionamiento bastante estandar [...] me parece que se realiza como un procedimiento administrativo [...] no es un Consejo dinámico, un Consejo para propuestas, no quiero decir que sus estatutos no lo recojan o que no quepa la posibilidad, únicamente cual es su funcionamiento de las distintas sesiones [...] están escuchando y yo entiendo que sea así, por la metodología, rara vez se les dice: ¿qué opináis de esto?,

no sino se va leyendo el guión y entonces cuando te vienes a dar cuenta la reunión se ha terminado” (E15).

Así mismo, en ocasiones se han protagonizado entre los partidos de la oposición y los representantes del gobierno local representados en el Consejo, discusiones que en su dinámica comunicativa se “alejaba” del interés de los colectivos sociales presentes, valorándose situaciones de “*instrumentalización política o partidista*” (E2) del Consejo, sintiéndose las entidades “convidados de piedra”.

Por último, en determinados Consejos se observa una dinámica que coarta a los componentes a expresarse libremente, ante las consecuencias respecto a su relación con la Administración Local o los técnicos, o bien respecto de las otras organizaciones sociales.

“[...] la gente que de alguna manera depende de la Concejalía o está recibiendo ingresos, subvenciones de la Concejalía, que lógicamente allí no se pone en contra, ni manifiesta una voz discordante con respecto a la política de la Concejalía [...]. Pues yo creo que por miedo a que tomen revancha contra ellos [...] pues quitándoles las subvenciones y casos hay” (E1).

“Manifiestan un cierto “temor” a reivindicar, criticar, [...] al poder” (E2).

“la gente le da miedo pedir” (E11).

“entonces tu, ¿tú qué dices?, tal, hay miedo, comprendes” (E15).

Se “actúa como con un poco de miedo y entonces no hablas lo que quieres hablar [...] no puedes decir las cosas que a lo mejor tu piensas [...] no siempre puede ser un diálogo abierto” (E19).

Por tanto, como sugiere Bourdieu (2005), el principio de la acción reside en la relación, en el encuentro, en la dialéctica entre las estructuras y la percepción y apreciación que los individuos adoptan en sus conductas y en sus representaciones en ellas. De esta forma, la estructura de los Consejos e Institutos, los agentes y la

dinámica práctica determina las posibilidades reales de participación e influencia en las políticas sociales.

6.9.- Temáticas tratadas y su relevancia social.

A partir del análisis documental (ordenes del día y actas) y de las entrevistas mantenidas se ha realizado una sistematización y valoración acerca de las cuestiones que se abordan en los Consejos e Institutos de la Región de Murcia; aquellas que generan mayor debate y deliberación y su relevancia en el contexto de los Servicios Sociales Municipales.

El Consejo Municipal de Murcia tiene como contenidos básicos: la presentación e información de proyectos aprobados, someter a consideración la propuesta de presupuesto anual de la Concejalía y las propuestas novedosas en materia de Servicios Sociales. Los entrevistados destacan, entre los asuntos centrales, la distribución del presupuesto entre los diferentes colectivos, *“las subvenciones a los proyectos presentados”* (E21), conociendo así, de primera mano, el destino de los fondos públicos locales en materia de Servicios Sociales, en general, y de cooperación con el movimiento asociativo, en particular. Se *“informa de las actuaciones llevadas a cabo por la Concejalía, se presenta el presupuesto”* (E1), las normativas que regulan las prestaciones y ayudas municipales en materia de Servicios Sociales (Ayuda a Domicilio, Teleasistencia, Ayudas Económicas, etc.), recogiendo las aportaciones al respecto.

“informe de las actuaciones llevadas a cabo por la Concejalía [...] presentación del presupuesto de la Concejalía [...] informe de actuaciones” (E1).

En el Consejo Municipal de Molina de Segura, destacan fundamentalmente las ayudas y prestaciones económicas, es decir, los asuntos con una *“referencia económica”* (E18), tales como: *“ayudas de urgente necesidad [...] ayuda a domicilio [...] carnés de autobuses [...] a personas que tienen pocos recursos [...] reducción de tasas del agua y de la basura [...] baremos de becas”* (E18). De igual forma, se rinde cuentas de los gastos en *“personal, programas [...]”* (E9). Se ofrece

información respecto de las ayudas y subvenciones que el Ayuntamiento ha solicitado en materia de Servicios Sociales a otras Administraciones (regional o nacional), su concesión o denegación, cuantía y objeto, en su caso.

En el Consejo Asesor de Alhama de Murcia encontramos un asunto constante en todas las sesiones del Consejo: “*seguimiento de casos en los que se está trabajando*”, enfatizando, por tanto, el análisis, valoración, seguimiento y derivación de casos en situación de dificultad social entre la Administración Local y las organizaciones sociales participantes. Además, el Ayuntamiento utiliza el Consejo para “informar” y “dar cuenta” a las organizaciones sociales sobre “protocolos de actuación” diversos (transeúntes, viviendas de promoción pública, servicio de reparto de comidas en domicilios), ordenanzas municipales, campañas y programas (inmigrantes, acompañamiento para la inclusión social, dinamización de barrio). Por otra parte, no aparece en la agenda del Consejo el someter a consideración la propuesta de presupuesto anual de la Concejalía, ni tampoco la captación de propuestas en materia de Servicios Sociales. Los entrevistados coinciden en señalar que el asunto central es el seguimiento de casos. Únicamente en lo referido a la acción voluntaria municipal se ofrece participación explícita a los miembros del Consejo para la programación, seguimiento y evaluación del Voluntariado, desarrollando actuaciones conjuntas. Señalar que éste Consejo es en el único de los estudiados donde el asunto presupuestario no se encuentra intencionadamente incluido en la agenda política del mismo; con el fin de evitar conflictos entre las organizaciones sociales.

“Vamos a ver, hay una pequeña partida presupuestaria para las asociaciones [...] y pensamos que podría traer conflicto que participaran en que unos se llevan más y otros menos” (E3).

De ésta forma, la disponibilidad, criterios de distribución, asignación y evaluación de subvenciones y partidas presupuestarias por programas sociales aparecen como asuntos opacos a la deliberación participativa, resolviéndose de forma discrecional por parte de la Concejalía.

Respecto al Instituto Municipal de Lorca, se abordan todos los asuntos de gestión propios de los Servicios Sociales municipales de forma más concreta y minuciosa: *“personal, nuevos centros y proyectos, ayudas y prestaciones económicas a personas y familias, seguimiento de las gestiones, evaluación de programas, etc.”* (E4).

En general, los Consejos e Institutos ofrecen información y rinden cuentas acerca de centros, programas, proyectos y actuaciones realizadas o a emprender, con el interés de incorporar aportaciones de los participantes.

“se intentan mejorar con las aportaciones de los colectivos y que suelen ser objeto de estudio [...]” (E14).

Los asuntos y fenómenos que generan mayor preocupación a los participantes y a la sociedad en general, según estos, son la delincuencia, toxicomanía e inmigración.

“Se ha tratado de problemas de personas que son drogadictos y que están por ahí tirados [...] drogadictos que han pedido hasta que le alquilemos una casa [...] yo no veo bien que la inmigración que venga sin papeles, es un desastre, yo creo que las personas tienen que venir tienen que tener alojamiento [...] sin papeles a donde lo meto yo, a la huerta de un amigo a trabajar por cuatro perras [...] la inmigración me quema la sangre pero es por falta de honradez, que vengan con sus papeles, son personas como nosotros y que no estén por ahí robando [...] esto ya es el colmo, es una lastima, es una lacra [...] tanto gente que hay de la inmigración que los ves todos los días para arriba y para abajo y tienen que comer y esos no trabajan [...]” (E6).

“gitanos, inmigración [...] ayuda a domicilio [...]” (E11).

“Y ahora el Consejo tiene un problema gordo con el asunto de la inmigración. Ahora tenemos que atender algo que ni nosotros pensábamos que iba a tomar la proporción que ha tomado y entonces ahora mismo estamos un poco desbordados [...] tenemos una demanda tremenda” (E12).

“El absentismo escolar por parte de inmigrantes, el empadronamiento que no pueden asistir al colegio” (E19).

Entre los temas que suelen generar mayor debate en los Consejos e Institutos, a excepción de Alhama de Murcia, son *“los presupuestos”* (E14), generando discusión acerca de la dedicación del presupuesto municipal a los servicios sociales y dentro de este la distribución entre los diferentes colectivos sociales, momento en el que las entidades compiten para su captación.

“luchan porque se les de más dinero cada año” (E18).

El conjunto de informantes manifiesta las dificultades que presentan los servicios sociales municipales en la actualidad, debido al escaso presupuesto existente en ésta en relación al incesante incremento de las demandas sociales.

“Cada vez las Corporaciones Locales estamos haciendo mucho más esfuerzo a nivel de presupuesto y las subvenciones que nos viene de la Comunidad Autónoma como del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o vienen con las mismas cantidades o suben un porcentaje mínimo [...] esta congelado en Prestaciones Básicas [...] en Ayuda a Domicilio” (E18).

Los técnicos y políticos perciben que realizan un esfuerzo presupuestario importante, *“[...] por encima de sus posibilidades”* (GR), en materia de Servicios Sociales no correspondido por el resto de las Administraciones Públicas. Al respecto, se manifiesta un malestar por la falta de un incremento presupuestario por parte de la Administración Regional respecto de las subvenciones otorgadas a las Corporaciones Locales en materia de Servicios Sociales:

“[...] los presupuestos están congelados [...] pero la realidad social no esta congelada [...] teniendo que asumirlo con recursos propios” (E22).

“los presupuestos son irrisorios” (E15).

La escasa dotación presupuestaria y la inestabilidad de la misma vinculada al régimen de subvenciones condiciona la consolidación y estabilidad de centros, programas y recursos humanos y, por tanto, la propia dinámica y organización de los Consejos e Institutos, más centrados en requerimientos administrativos –

burocráticos (presentación y aprobación de solicitud de subvenciones) que en la elaboración de diagnósticos compartidos, propuesta de actuaciones y seguimiento y evaluación de centros y proyectos.

"[...] supone estar continuamente con trámites burocráticos y no dedicarle [...] más tiempo a la gestión y atención [...] pedir subvenciones [...] toda la política presupuestaria (referida a subvenciones) es horrible, horrible, es de esquizofrénicos, porque te pasas el tiempo en arreglar documentación que te pide la Comunidad Autónoma [...] y quien no pide subvenciones ni pide convenios, pues te quedas sin atender la demanda" (E18).

La cuestión presupuestaria, conforme manifiestan las entidades sociales, es el momento en el que surgen los mayores desacuerdos y debates.

"[...] a veces [...] no estamos de acuerdo porque vemos que a un colectivo le dan más y a otro que está ahora más necesitado le dan menos [...] intentan contentar a todos [...]" (E9).

Las organizaciones sociales aprovechan los espacios del Consejo para captar mayores fondos para sus entidades en una dinámica competitiva respecto a las otras. Generalmente el debate se produce en espacios previos y diferentes al Consejo, siendo en las sesiones donde se vislumbran las estrategias empleadas por cada organización social.

"Las partidas presupuestarias son lo mas importante, es la manera de funcionamiento de las organizaciones. Si no tenemos partidas presupuestarias pues difícilmente podemos dar esos recursos" (E8).

Pero el asunto presupuestario no solo genera un debate entre organizaciones, sino también entre los diferentes grupos políticos participantes en el Consejo o Instituto, momento que aprovecha la oposición para reivindicar mayores presupuestos y programas sociales, así como los criterios y razones de distribución del mismo, incidiendo especialmente en los supuestos de denegación de servicios, ayudas y prestaciones individuales e institucionales.

“Pues las cuestiones que originan más debate son aquellas que se centran en lo que son los repartos de los fondos, a la hora de dirigir los programas, es decir cómo se distribuyen los presupuestos por colectivos y problemas sociales [...] cuando se propone la denegación de ayudas yo quiero saber el motivo y si es convincente apoyo esa propuesta pero siempre cuando se propone denegar una ayuda quiero conocer los motivos y razones que están detrás de esa decisión” (E12),

El debate presupuestario que se genera entre los representantes del equipo de gobierno y los grupos de la oposición excluye, según las organizaciones sociales y técnicos, en su discurso y práctica al resto de participantes de los Consejos e Institutos, que se consideran “invitados”.

“La oposición exige más al gobierno local de que tendría que hacer, el gobierno local dice que por parte de la comunidad la colaboración ha sido menos y ahí está el tira y afloja, claro ahí está su trabajo, el trabajo político es ese, gobierne quien gobierne y mande quien mande el que está de segundo nunca va a estar de acuerdo con el primero, entonces es donde más, donde más se crea la polémica, de crear más recursos, la oposición dice que no estamos de acuerdo porque debería en vez de haber un técnico tendría que haber dos o en vez de, yo que se, tendría que haber más” (E17).

La percepción de las organizaciones y técnicos es que se trata de un debate polarizado y excluyente, donde las asociaciones y profesionales participantes consideran que no deben intervenir, al percibir que interferirían en un debate que no les corresponde, convirtiéndose así en “agentes políticos pasivos” del debate político que conlleva la dinámica de los Consejos.

“Yo político no soy, yo soy apolítico, eso que lo debaten ellos y el Concejal de tal, digo los políticos, que debatan los políticos y el Concejal o el Alcalde” (E17).

“Lo que menos me gusta, cuando parece como una guerra entre un partido y un partido de la oposición, eso es para nosotros que nos dedicamos de una

forma específica a las necesidades de nuestra gente, pero el tema de la oposición a veces nos sentimos muy violentos” (E8).

“No tengo nada que ver con la política y el resto de las personas que representamos a las entidades tampoco y estamos aquí comiéndonos toda la problemática que hay entre dos partidos políticos. El día que dije esto que otras entidades también se manifestaron, pues a partir de ahí sí que se ha respetado un poco más lo que era nuestra opinión, nuestra palabra, nuestro turno de palabra” (E21).

Uno de los temas que aparece de forma reiterada en los Consejos e Institutos es el relativo a la concesión de ayudas y prestaciones individuales. En éste caso, los informantes valoran de forma negativa el tratamiento de la información que se ofrece en los Consejos e Institutos, señalando arbitrariedad y falta de profesionalidad y rigor en la forma en que se ofrece la información.

“cuando alguna vez nos detenemos a hablar de una persona, muchas veces he notado que la conversación en torno a la problemática de esta persona muchas veces se introducen ciertos criterios de si esta persona tiene una relación determinada, de si no se que, a veces, se dicen cosas más propias de cine de barrio, de una cafetería, que de un Consejo” (E10).

“No veo bien que se de los nombres y apellidos de las personas a las que se le dan las ayudas, debe salvaguardarse la intimidad de las personas [...] tienen problemas [...] hay que tratar los asuntos con delicadeza [...] son problemas importantes” (E12).

“Es imperdonable cómo se trata la información, es terrible, yo lo he dicho en muchos sitios, dios me libre de tener que pasar por servicios sociales [...]. Hay cierta recreación, para mí es terrible, se pierde la confidencialidad [...] no son formas ni de trabajar la información, ni de trabajar la confidencialidad” (E15)

En conclusión, el asunto que adquiere mayor interés en los participantes y que genera mayor discusión y debate es la dotación presupuestaria en materia de servicios sociales, su distribución entre los diferentes colectivos y entidades sociales, así como las ayudas económicas a familias en situación de dificultad social. Los colectivos emergentes que presentan mayores demandas en la actualidad son infancia e inmigración.

6.10.- Canalización de las demandas sociales: procedimientos e instrumentos.

De manera general, existen diferentes mecanismos y procedimientos mediante los cuales la ciudadanía puede trasladar y canalizar sus necesidades a los órganos rectores de los Consejos o Institutos. Una de ellas es a través de las federaciones, agrupaciones de asociaciones, asociaciones, sindicatos, grupos políticos y entidades que componen los mismos, mediante su planteamiento, escrito u oral, a través de los representantes.

“Yo creo que la gente que quiere quejarse, o lo canaliza a través del colectivo que esté más cercano, o a través de algún grupo político o simplemente se queja en la calle y no llega la queja al sitio. De ahí nuestro interés que se pusiera en marcha la Comisión de reclamaciones, quejas o sugerencias [...]” (E1).

“Pueden utilizar a los partidos políticos y entonces hay una defensa en el Pleno municipal o se utilizan a otros concejales o directamente al Alcalde, la cercanía, la proximidad [...] facilita que las cosas estén fuera del despacho, que me cruzo contigo en la calle [...] hay vida cultural, hay coincidencias de los representantes sociales” (E15).

Otra vía, que se podría calificar como más institucional, es dirigiéndose directamente a la Presidencia del Consejo y/o Concejalía Delegada en Servicios Sociales, personalmente mediante entrevista o, bien, por escrito.

“Las sugerencias que pudieran tener las ven directamente con la Concejala. Por ejemplo, la asociación de discapacitados quiere hacer un taller o no se

que actividad pues lo pide por escrito o mantiene una entrevista con la Concejal y le traslada sus inquietudes respecto de una cosa u otra. La Concejal si lo ve oportuno porque cree que lo debe valorar el Consejo pues lo traslada al Consejo y si creo oportuno, ella como Concejal, si puede dar respuesta pues de respuesta como Ayuntamiento y punto”. (E20).

De esta forma, la Concejala determina, discrecionalmente, si dicha solicitud, opinión, queja, etc. la resuelve directamente, la traslada al órgano del Ayuntamiento para adoptar una decisión o bien la remite al Consejo para su valoración y en función de ésta determinar el siguiente paso o estrategia acorde a sus intereses finalistas a adoptar con el asunto en cuestión.

También se puede utilizar el “buzón de sugerencias, quejas e iniciativas” que debe existir en todos los servicios municipales. Otra vía es a través del teléfono del ciudadano (Molina de Segura), e incluso mediante la red de Internet -pagina web-⁸⁴. En este sentido, es importante destacar que las entidades sociales entrevistadas conocen la existencia y funcionamiento de los buzones y del teléfono del ciudadano, pudiendo acceder a determinados datos concretos, no confidenciales, de los mismos. Es de resaltar la aprobación y publicidad de la Carta de los Derechos de los Ciudadanos del Ayuntamiento de Totana, la cual otorga de importantes derechos participativos a los ciudadanos en general y a los usuarios de los Servicios Municipales en particular.

Es común canalizar las demandas, individuales o colectivas, a través de los técnicos de los Servicios Sociales municipales, dado que éstos son los que atienden directamente las necesidades sociales de los ciudadanos. En la práctica cotidiana, los profesionales de los Centros de Servicios Sociales realizan una actividad coordinada con las entidades sociales. A través de las diferentes reuniones y otras acciones de coordinación recogen las necesidades sociales que presenta cada colectivo.

“[...] se recogen las distintas demandas que los colectivos te van aportando durante el año” (E18).

⁸⁴ Como en el caso de Murcia o Totana –www.totana.es/QuejasSugerencias -.

Estas necesidades justifican la elaboración de programas y propuestas que posteriormente se debaten de manera interasociativa en los órganos que contemplan los Consejos e Institutos.

Por otra parte, los Institutos y Consejos, tienen la facultad de constituir Comisiones, grupos de trabajo, ponencias, realizar estudios y otras acciones orientadas a detectar situaciones de necesidad, canalizar demandas e intereses hacia el propio Instituto o Consejo mediante órganos específicos de participación ciudadana.

Concretamente, en el caso del Instituto de Lorca, se contemplan la creación de Consejos de Distrito, como órganos de participación y consulta con funciones de: promover actuaciones concretas; informar sobre los servicios y actividades que se realicen en el Distrito y plantear y transmitir a los órganos del Instituto cuantas cuestiones, iniciativas, aspiraciones o demandas correspondan a la población de su territorio. Así mismo, explicita la labor de impulsar y coordinar los Consejos Sectoriales orientados a facilitar la participación social de las distintas instituciones, entidades y asociaciones de los sectores tales como: familia, infancia, personas mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas, personas en situación de emergencia, riesgo o exclusión social, mujer y cualquier otro colectivo o situación que así lo requiera. Además puede articular la participación ciudadana a través de los Consejos Consultivos de Inmigración y Drogodependencias que tiene creados, así como mediante su participación en los órganos de participación propiamente dichos y vinculados con la “*Concejalia de O.N.G.s.*” (E22). Estos canales son complementarios con las entrevistas que mantienen periódicamente representantes de entidades y ciudadanos (usuarios y no de los servicios sociales) individualmente considerados con el Concejal y técnicos del Centro de Servicios Sociales.

Respecto del Consejo de Bienestar Social de Molina de Segura y Murcia, ambos contemplan la posibilidad de crear órganos específicos de participación ciudadana; concretamente Consejos Sectoriales y Comisiones de Trabajo, respectivamente. Los primeros con un carácter más de participación y los segundos

con un carácter técnico y administrativo pudiendo participar en las Comisiones, instituciones, entidades o personas distintas de las representadas en el Pleno del Consejo.

Así, por ejemplo, de manera concreta y sectorial, Molina de Segura *“canaliza las demandas de los discapacitados a los diferentes órganos del Consejo Municipal y a la propia Concejalía a través de la Oficina Municipal de Atención al Discapacitado”* (E14).

En el caso de Murcia *“han salido dos mesas de trabajo desde la discapacidad del propio Ayuntamiento de Murcia y ha salido de este Consejo y otra de infraestructura [...] Las mesas de trabajo están funcionando bien, hay propuestas. En la mesa de infraestructuras de analizan las necesidades en infraestructura que tienen las organizaciones sociales en general del municipio [...] y en la mesa de discapacidad cómo podemos optimizar recursos”* (E8).

Otra vía que facilita la participación asociativa en materia de Política Social Local es a través de la convocatoria de subvenciones a entidades sociales que realizan todos los Ayuntamientos que tienen constituido tanto Consejos como Institutos. Las convocatorias de subvenciones a entidades no lucrativas con actividad en el ámbito municipal son públicas, utilizando en determinados casos el Boletín Oficial de la Región de Murcia para salvaguardar los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y competencia (E4). Permiten identificar necesidades y demandas *“[...] recogemos un poco la demanda”* (E18). La concesión de subvenciones se formaliza a través de instrumentos tales como Convenios o Acuerdos, lo que favorece la transparencia en la gestión y unas garantías en los procedimientos y resultados. En algunos Ayuntamientos se facilita a las organizaciones sociales (Lorca) *“[...] espacios públicos”* (E4) para desarrollar sus actividades.

Los Institutos y Consejos tienen como finalidad el ser permeables a las iniciativas ciudadanas. Esta misión es recogida fielmente en los Estatutos del Instituto de la Juventud al señalar entre sus funciones las de *“acoger cualquier*

iniciativa de su competencia procedente de colectivos e individualidades, emitiendo juicio sobre su viabilidad, proyección social e importancia, incluyéndola, en su caso, en el plan de actividades” (artº.12.7). Supone la explicitación más clara respecto a la vinculación de las iniciativas ciudadanas con las Políticas Locales, dado que cualquier iniciativa tiene que ser evaluada con criterios racionales de viabilidad en su aplicación y, en su caso, incorporarla al plan de actuación del mismo Instituto. De esta forma, las iniciativas ciudadanas tienen la ocasión de presentarse por escrito y de conformidad con dicho artículo, podrían exigir ese “juicio” por escrito y de esta manera comprobar su viabilidad y proyección en la política local de juventud.

En determinados Consejos e Institutos se posibilitan la participación directa en el proceso deliberativo y con anterioridad a la toma de decisiones, de personas o entidades que pudieran encontrarse afectadas por el asunto o tema a tratar y del que puede adoptarse acuerdo. Incluso, como en el caso de Totana, pueden participar ciudadanos simplemente interesados y que soliciten su deseo de pertenecer como Consejeros (Consejo Municipal de Participación Ciudadana) o Vocales (Consejo Sectorial de Inmigración)

Para finalizar, parece importante resaltar que los entrevistados y los participantes en el grupo de discusión coinciden en señalar que los ciudadanos no conocen la existencia, organización y funcionamiento de los Consejos e Institutos; aunque bien es cierto que las asociaciones si que disponen de un mayor conocimiento al respecto, aunque insuficiente.

“La gente de la calle yo creo que no conoce el Consejo” (E1).

“La gente de la calle, muy poca gente lo conoce” (E3).

“No la gente de la calle no creo que conozca el Consejo” (E8).

“Yo sinceramente diría que no se conoce” (E11).

“No, no, yo creo que no, yo conocí al Consejo por el sello” (E15)

“No la gente de la calle no lo sabe, porque creo que es una cosa interna, saben que estás aquí pero no qué estás realizando” (E19).

“No, no la gente del pueblo no conoce el Consejo” (E20).

“Pues yo creo que no conocen el Consejo” (E21).

6.11.- Niveles de participación ciudadana y grado de vinculación respecto de la Política Social Local.

Los Consejos Municipales de Servicios Sociales son órganos de participación de carácter consultivo, no vinculantes y representativos de las entidades asociativas de los sectores de población referidos en la legislación de los Servicios Sociales.

Respecto de la formalización y canalización de acuerdos / informes a la Administración Local, de manera general, ésta se realiza de manera previa a la adopción de los acuerdos por parte de los órganos de decisión municipal (Junta y Pleno), aunque de manera facultativa (no prescriptiva). Ello supone, la inexistencia de una obligación reglamentaria de audición previa del Consejo para adoptar un acuerdo por los órganos superiores. Pero, en este sentido, cabe realizar una clara diferenciación entre los Consejos y los Institutos; así como una descripción más detallada al respecto.

En relación con los Consejos Municipales de Servicios Sociales; el Consejo Asesor de la Mujer de Alhama de Murcia, señala que éste deberá emitir informes preceptivos pero no vinculantes, aunque después no concreta sobre qué materias. En similar sentido se refiere el Consejo Local de Prevención de Drogodependencias al indicar como necesario elevar al Pleno un Informe anual sobre la cuestión de las drogodependencias en la localidad: “*elaborar y poner en conocimiento del Pleno Municipal un informe anual sobre situación, en torno al tema de las drogas, del municipio*”.

Más explícito es el Consejo Municipal de Personas Mayores de Cieza que en sus Estatutos dispone de una elevada facultad prescriptiva respecto de competencias municipales en materia de atención y promoción del colectivo de las personas mayores. Entre sus competencias destaca la de ser consultado preceptivamente en

las siguientes materias: disposiciones municipales que afectan a las personas mayores, Convenios y Acuerdos de colaboración de la Administración Municipal con otras Administraciones Públicas y entes privados que afectan a las personas mayores y para la fijación, distribución y gestión de los recursos que en materia de personas mayores invierte el Ayuntamiento. Por tanto, comprobamos una elevada capacidad de propuesta delegada en materia de personas mayores del Consejo Sectorial, dado que éste debe ser necesariamente escuchado antes de que los órganos de decisión política municipal adopten acuerdo alguno en este ámbito de la Política Social municipal.

Respecto al Consejo Asesor de Bienestar Social de Murcia, se somete a consideración y deliberación del Consejo determinados asuntos, no emitiendo dictámenes o informes sobre estos. Se trata de un órgano cuyo nivel de participación es informativo - consultivo.

“nosotros trasladamos nuestras necesidades y se quedan ahí, o sea que solo estamos a título consultivo [...] traslado aquellas necesidades que veo y luego ya tú, como responsable del Área, decides: a veces se ha conseguido y otras no” (E8).

Aunque como manifiestan los informantes son muy escasas las ocasiones en las que los asistentes formulan propuestas concretas sobre los asuntos a tratar y, si cabe, aún más reducidas, *“muy puntuales” (E5)* refiriéndose a propuestas escritas y presentadas en las sesiones por miembros distintos a la Corporación Municipal. El nivel de consenso es alto dado que según algunos entrevistados *“hasta ahora no ha habido nunca necesidad de acudir a votación [...] los acuerdos son adoptados por unanimidad” (E5)*. Resulta interesante resaltar que la modificación de los Estatutos del Consejo Asesor de Bienestar Social de Murcia ha surgido a iniciativa y por una *“necesidad sentida” (E5)* de los miembros del Consejo. En la elaboración de los nuevos Estatutos se solicitó la colaboración mediante la formulación de propuestas de los miembros del Consejo, las cuales fueron consideradas para la elaboración de la nueva regulación del 2.004.

En relación al Consejo Municipal de Bienestar Social de Molina de Segura ofrece un nivel de participación ciudadana de: información.

“El Consejo nunca toma acuerdos [...] el objetivo es dar cuenta [...] y cuando se da cuenta no se acuerda nada [...] es consultivo [...] los acuerdos que se adoptan son por asentimiento, no se abren debates que permitan la discrepancia” (E10).

“al desaparecer como organismo autónomo [...] las decisiones que puede tomar muchas de ellas están delegadas en la Junta de Gobierno del propio Ayuntamiento [...] funciona más como informativo que como órgano decisivo [...]” (E14).

“yo creo que no es un sitio abierto, que no es un sitio crítico, que no es un sitio constructivo, que no es un sitio donde se intenta canalizar la inquietud, las necesidades, las problemáticas” (E15).

Son los órganos de decisión de la Corporación Local los que asumen las competencias en la *“asignación de presupuesto de Servicios Sociales y la resolución de recursos [...] de servicios que presta la Concejalía” (E14)*. A pesar de ello, es habitual que los presupuestos anuales y los centros, programas y proyectos nuevos sean objeto de debate previamente en el Consejo antes de “eivarlos” a la Junta o al Pleno de la Corporación Local.

En cualquier caso, las dos funciones enunciadas con anterioridad - asignación de presupuesto y resolución de recursos -, son competencias propias de los órganos de gobierno local, tal y como establece la normativa vigente en materia de tutela y alta supervisión del Ayuntamiento respecto de los organismo autónomos. Pero esto no significa que no pueda existir de manera previa deliberación, discusión y negociación sobre estos asuntos; sin interferir, por ello, en otras competencias atribuibles a la gestión de los organismos autónomos. En el caso de Molina, tiene, por tanto, un funcionamiento similar a un Consejo Asesor o a las propias Comisiones Informativas, en tanto los asuntos pasan por el Consejo

“[...] se da información, se explica el presupuesto [...] ahí se recogen las enmiendas que puedan decir tanto los partidos políticos como las

intervenciones de las distintas asociaciones y entonces pues eso pasa a la aprobación del Pleno” (E18).

Se diferencia de las Comisiones Informativas, en tanto no es obligado un informe o acuerdo previo de este órgano. En este sentido, cuando se le cuestiona en torno a sí es preceptivo someter a consideración del Consejo los asuntos antes de elevarlos a la Junta de Gobierno, se señala que no.

“no hay obligación, o sea, los pasamos porque seguimos la misma gestión que hemos llevado hasta ahora [...] pero no hay ninguna obligación [...] de hecho se pasan muchas cuestiones a la Junta de Gobierno [...] allí se le da el visto bueno y se adoptan los acuerdos que hayan que adoptar y luego doy cuenta a la Comisión Permanente del Consejo, de que se ha hecho el trámite y tal asunto” (E18).

Cuando se pregunta a los entrevistados acerca de cambios concretos introducidos por el Consejo respecto del presupuesto presentado, se señala que en excepcionales ocasiones se han introducido las modificaciones propuestas por el Consejo.

El Consejo Asesor de Alhama ofrece un nivel de participación centrado en informar y dar cuenta respecto de los proyectos y servicios del Area Social y de coordinar los esfuerzos entre las organizaciones y la Administración Local en determinados casos individuales.

Un órgano *“meramente asesor indiscutiblemente pero siempre tiene en cuenta lo que ellos piensan” (E3).*

Se trata de un Consejo *“consultivo, donde se presenta una información por parte de la Concejalía, donde se recibe información de ellos sobre casos concretos y actuaciones o intervenciones puntuales y poco más [...] en ocasiones se pide opinión y otras veces no, otras veces solamente la información de que se va a poner en marcha [...] a título informativo [...]”. El Consejo es un órgano que no decide, es consultivo, si se opta por hacer una cosa o la otra, esa opción luego va a Pleno o no va a Pleno, va a la comisión de Gobierno o ni siquiera va [...] hay una valoración ya casi*

hecha, masticada, es decir, evidentemente ellos pueden dar su opinión, ya algo se lleva preparado, normalmente tampoco ponen muchas pegas, si ponen pues se discuten y se llega a acuerdos y ya está. Normalmente lo que se dirige ahí va, se mantiene” (E20)

De esta forma se comprueba que el proceso de información y, en ocasiones, de consulta no es sólo no vinculante, sino que es discrecional, en el sentido de que no todos los asuntos son previamente consultados, ni existe la obligación de una prescripción formal y previa al respecto. Para su explicación, los entrevistados aluden al escaso tiempo que se dispone para la realización de las gestiones técnicas y administrativas que conlleva la tramitación y resolución de expedientes (subvenciones, ayudas, etc.). Aunque, bien es cierto que las reuniones del Consejo son periódicas y pueden ser de carácter “extraordinario” en caso necesario.

Los informantes asumen que las decisiones las adoptan los políticos, incluso fuera del propio Consejo y del mismo resultado del debate, en su caso. De esta forma al identificar la participación ciudadana con la intervención de los ciudadanos en las organizaciones de la sociedad civil, algunos informantes muestran un claro interés por desvincular esta participación de la política. En este sentido, los informantes insisten en destacar que la intervención de los ciudadanos en la administración pública no debe atentar contra la lógica básica del sistema político, esto es, que la legítima capacidad de decidir corresponde a los representantes políticos elegidos democráticamente.

“La decisión como es normal nosotros, no podemos tomarla, es el Ayuntamiento, nosotros lo que tenemos que hacer es informar bien para que el Ayuntamiento lo haga bien [...] nosotros no somos Ayuntamiento” (E6).

Por consiguiente, se perciben como agentes pasivos, sin capacidad de intervenir y decidir directamente sobre los asuntos públicos y, por tanto, desde una concepción de la participación cerrada al campo político

Por otra parte, los informantes aluden que algunos miembros de los Consejos no disponen de la preparación necesaria para acudir a estos mecanismos, para proponer cuestiones concretas y con una estrategia a largo plazo.

“No viene preparada la oposición [...] ni viene preparada parte de la gente que viene al Consejo [...] viene por estar presente, a mi me gustaría que hubiera más debate, más ideas, que se expusieran más ideas, que se debatiera más...un poco más, es una cosa más informativa [...] si lo miembros de los Consejos no tienen más aptitudes no puedes conseguir ninguna cosa más” (E11).

Se considera que es un foro de información, de dar cuenta y no un lugar de debate, donde los grupos políticos de la oposición consideran que existen escasas posibilidades de participación real y donde existe una clara dominación de la dinámica por quienes ostentan el poder.

“Es dar cuenta, y excepcionalmente, algún asunto que tenga una trascendencia delicada y entonces se busca, quizá el conocimiento para que se respalde la decisión, pero viene condicionada [...] se sabe lo que se quiere hacer, pero se busca la complicidad del acuerdo [...]. La mayoría de las veces las decisiones están tomadas, porque son gestiones administrativas [...]. Es una política de hechos consumados [...]. No es un lugar de debate, es un lugar donde quien tiene mayor representación proporcional, suele corresponderse con la mayoría de los plenos municipales pues lleva la dinámica, si facilitan un poco el conocimiento de algunas cuestiones pero llegan muy cerradas [...] se va con decisiones tomadas y de una forma a justificar pues decisiones tomadas” (E15).

Una lógica de dominación simbólica que fundamenta la distribución objetiva de las distintas formas de capital y el control sobre los instrumentos de representación política retenido por aquellos que la ejercen.

“es que los colectivos, las ONGs que están ahí, los grupos políticos, pueden decir lo que quieran que al final es la idea del Concejal de turno lo que se hace [...]. Aquí hay una sumisión total y absoluta y en la mayoría de las

organizaciones por aquí por fuera te comentan cosas y tal, te dicen no se qué y tal, pero luego a la hora de la verdad pasan por el aro, como se suele decir vulgarmente [...]. Negar la participación para mantener el poder controlado, esa es la impresión que yo tengo” (E1).

Respecto de los Institutos Municipales, dada su elevada autonomía en la gestión de las competencias en materia de Servicios Sociales, se encuentra una vinculación más efectiva de los acuerdos adoptados en su seno respecto de su repercusión en la Política Social Local. En ocasiones es directa, es decir, no requiere de otro órgano municipal superior y, en otros, es preceptivo un Informe previo del Instituto para su posterior ratificación por el Pleno Municipal.

“El Instituto toma decisiones aunque dependiendo de la cuantía o de alguna cuestión, pero en algunas cuestiones muy puntuales, porque el Instituto es soberano para tomar decisiones [...]. Siempre hay votación [...] es un Pleno pequeño [...] es que es una Comisión Informativa, se llama Instituto porque tiene autonomía a la hora de contratar [...] de lo que se trata es de canalizar las ayudas de la forma más rápida posible. Porque a veces el hecho no es de cuánto dinero das sino la rapidez con la que des el dinero para paliar una situación [...] es un órgano intermedio para agilizar” (E12).

Este nivel de participación es aceptado de forma unánime por todos los actores que componen el Instituto, aunque los grupos políticos de la oposición consideran que en la adopción de decisiones deben estar presentes técnicos y organizaciones sociales pero sin derecho a voto, dado que esto sólo les corresponde a los políticos y dentro de ellos bajo la responsabilidad de quienes gobiernan.

“[...] al final la decisión la tienen que tomar los que gobiernan el municipio y los que no gobernamos tenemos que hacer que esa decisión [...] sea justa [...] como los concejales no tienen porqué ser especialistas de cada una de las materias en las que está representado, pues sí tienen que oír y escuchar y trabajar con aquellas personas que si están” (E12).

Recordar que los Institutos se crearon como “fundación pública”, convirtiéndose posteriormente en Organismos Autónomos Locales, lo que supone una clara dependencia de la Corporación Local y una más nítida definición de sus funciones y limitaciones en el marco de las facultades de tutela que se reserva la Corporación Municipal. En este sentido, los Institutos deben elaborar preceptivamente las propuestas que serán elevadas para su aprobación, en su caso, por el Pleno Municipal.

El carácter tutelar, fiscalizador y controlador de la eficacia, por parte del Ayuntamiento, respecto de la organización y actividades de los organismos autónomos municipales como son los Institutos, se concreta en atribuciones tales como la aprobación de: presupuesto y programa de actuación anual; memoria técnica y financiera de liquidación del presupuesto; reglamento interno y sus modificaciones; disolución del Instituto; suspensión de acuerdos cuando recaigan en asuntos que no sean de su competencia o se estimen contrario a los intereses del municipio o constituyan infracción alguna. Así mismo, el Ayuntamiento debe disponer de un conocimiento acerca de la organización y funcionamiento del organismo autónomo, en aspectos tales como: asuntos a tratar en las convocatorias; acuerdos adoptados, situación económica periódica y otros asuntos que considere de su competencia e interés. A pesar de este elevado grado de autonomía en la gestión, la normativa vigente establece cauces de transparencia y garantías, tales como que los acuerdos y resoluciones de los órganos del Instituto son susceptibles, en todo caso, de recurso por vía administrativa ante el Pleno del Ayuntamiento y en caso de disolución el Ayuntamiento le sucederá universalmente.

La necesaria adaptación de los Institutos a la normativa vinculada con los Organismos Autónomos⁸⁵, no impide que éstos puedan continuar con su labor. En este sentido y de manera concreta, el Ayuntamiento de Lorca, mantiene, con la nueva regulación dada a sus diferentes Institutos, una amplia capacidad de autonomía, celeridad en la gestión y competencia técnica en la resolución cotidiana de los asuntos sociales. Por tanto, conforme demuestra el Ayuntamiento de Lorca, es

⁸⁵ Concretamente a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 57/2003, al artículo 85 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y a otros de la Ley 6/1997

posible conciliar la uniformidad en la gestión municipal tal y como sugiere la actual normativa, separando nítidamente los órganos de propuesta y debate y órganos de naturaleza ejecutiva.

Por último, cabe referirse al caso de Totana, por su transparencia, vinculación de acuerdos y seguimiento de la ejecución de los mismos. Concretamente contempla que los Acuerdos del Consejo de Participación Ciudadana se adoptarán en forma de dictámenes o informes que serán trasladados a los órganos del Ayuntamiento, o a los competentes de las Administraciones: central o autonómica, a través del Presidente del Consejo. Este queda obligado a dar cuenta al Consejo del resultado de las propuestas tramitadas o de las gestiones realizadas.

En resumen, los Consejos en la práctica son mecanismos de información y consulta. De información en un doble sentido, ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. En segundo lugar, la participación se identifica con la consulta, entendida como el modo de conocer las opiniones de los ciudadanos, sus sugerencias y propuestas. Esta consulta permite mejorar las decisiones de la administración local, realizar una gestión más receptiva y más acorde a las necesidades y deseos de los ciudadanos. La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones es una posibilidad que contemplan los concejales que se encuentran en la oposición (exceptuando los del PP), mientras que el resto de informantes desvinculan la participación de la toma de decisiones, reivindicando la lógica de la democracia representativa, que asume que sólo los políticos electos pueden decidir sobre las cuestiones políticas.

Por otra parte, en el discurso de los entrevistados subyace la consideración del papel de los ciudadanos como meros usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de los servicios sociales municipales y no como ciudadanos, como actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas (potenciación o capacitación - *“empowerment”* -). Relacionado con esto, existe coincidencia entre los informantes al señalar una escasa participación activa de los miembros de los Consejos, entendida ésta como la

formulación razonada de propuestas concretas sobre los asuntos que se debaten. Se señala que *“no existe una cultura de participación [...] no se utiliza el foro para la discusión”* (GR). El ciudadano no desea participar en la política más allá de la elección de sus representantes, el pago de sus impuestos y la adecuada recepción de los servicios públicos (GR).

Entre las hipótesis explicativas de esta escasa participación, se señalan cinco aspectos, centrados en: la organización y funcionamiento del Consejo, la eficacia de los resultados obtenidos, las innumerables tareas de las entidades sociales y la percepción de la vinculación de los acuerdos en su caso.

Respecto de la organización y funcionamiento, se destacan: *“los plazos de convocatoria de las sesiones son escasos”* (E5), lo que unido a la dificultad de convocar a los diferentes colectivos y/o asociaciones representativas y a sus mismos asociados, provoca dificultades en la elaboración de propuestas concretas.

En relación con la eficacia de los resultados obtenidos se alude en doble sentido. Bien por que no se han conseguido alcanzar los resultados esperados (expectativas), o por el contrario, la gestión realizada por los Servicios Sociales era adecuada y no precisaba de observación o participación alguna. Como señala una entrevistada, al *“ser incapaces de conseguir cosas [...] o por lo que se hacía nos parecía suficiente”* (E2).

Por otra parte, las entidades sociales se encuentran inmersas en un progresivo aumento en la prestación de servicios, lo que les lleva a numerosas gestiones tanto técnicas, económicas como administrativas. Respecto a estas últimas, destacan de forma negativa la “burocratización” de la gestión, que la consideran *“un problema para las entidades”* (E2). Todo ello impide en ocasiones participar en todas las reuniones y foros a los que se les invita, debiendo realizar una selección de las mismas, al *“participar en otros entornos”* (GR).

Respecto de la percepción de la vinculación de los acuerdos, los miembros se sienten *“invitados”* (GR) y no “participantes” en el proceso de toma de decisiones concretas, por lo que adoptan ese rol e, incluso, aparecen situaciones claras de “absentismo”. Atendiendo a la escasa vinculación de acuerdos, las organizaciones

sociales “participan, asisten porque les tocaba asistir” (GR) pero utilizan otras vías para acceder e influir en la toma de decisiones de manera más práctica, tales como: entrevistarse con el Concejal o técnico responsable.

6.12.- Potencialidades de la participación ciudadana.

La participación ciudadana requiere de la convicción de sus agentes impulsores en la rentabilidad y posibilidades que ofrece para el desarrollo social del municipio. Un proceso lento, plagado de miedos, incertidumbres, conflictos, altos y bajos, donde estructuras y agentes deben caminar dialécticamente hacia la construcción de las condiciones sociales necesarias para la democratización en la toma de decisiones. Como señala algún informante, los mecanismos participativos no restan poder, sino que legitiman los procesos de toma de decisiones, ofreciendo un valor añadido a los políticos que los promueven.

“Hay que creer en la participación con todos los miedos que suponga para los partidos que gobiernan. La participación y los espacios de participación son estructuras lentas, son estructuras que en un primer momento producen conflicto, pero creo que, a largo plazo, son muy rentables si están bien hechas y si realmente facilitan la participación. Pero en un momento, hay quien piensa que restan poder, ahí me refiero, yo decido, no voy a decir yo mando, no quiero ser [...], pero yo tomo las decisiones, porque si me han elegido a mi, ¿porqué voy a someter a consideración?, no es una vía ágil, mejor llegar a acuerdos uno solo, muy lentos pero te digo que los resultados son más consistentes. Cuando no se llega a la participación o no se llega a ese tipo de resultados y las consecuencias negativas de no dejar participar las vas subsanando por otra puerta que no es Consejo, pues entonces, si estás haciendo a los miembros que participan cómplices del Consejo, pero porque detrás estas subsanando la violencia que se genera al no dejar participar, porque si no el Consejo estallaría [...]” (E15).

La participación en los Consejos genera en las entidades sociales expectativas de desarrollo y bienestar social en general y de mejora de las condiciones sociales de los colectivos a los que representan.

“ilusión [...] crea una serie de expectativas [...] vamos a poder contar al Alcalde las necesidades que tienen los colectivos” (E2)

La participación es rentable, permite conocer, *“te permite estar con ellos [...] motivarlos porque sirven para algo dentro de lo que es la toma de decisiones, te permite ser claro, incluso decir: oye es que yo no estoy de acuerdo con eso, pero no pasa nada, puedo no estar de acuerdo contigo, ¿verdad?, o puedo estar de acuerdo, no pasa nada, no pasa nada” (E15).*

Las entidades sociales entrevistadas manifiestan la utilidad social que tienen los Consejos al conocer otras realidades y problemáticas que afectan a otros colectivos y asociaciones, las dificultades en la asignación y distribución del presupuesto, el funcionamiento de los centros y programas sociales, así como los que se van a impulsar, etc..

Se constata que los Consejos e Institutos tienen un valor socializante y educativo en sí mismos, en una triple dimensión. Por una parte, los políticos, tanto del gobierno como de la oposición, adquieren conocimiento y conciencia social respecto de las necesidades de cada colectivo y del trabajo que viene realizando las entidades sociales del municipio.

Existe un “aprendizaje mutuo porque cuando vienen las personas mayores y además te explican las problemáticas que tiene dentro de la asociación, que los políticos lo tiene que escuchar de viva voz de un representante [...] le permite al político conocer qué es lo que está pasando con ese colectivo en concreto y al contrario, al que viene de representante también conoce un poco las perspectivas, y los puntos de vista de cada uno de ellos” (E18).

Por otra parte, *“[...] los distintos colectivos conocen a los políticos y ven cómo piensan y cómo plantean las cosas” (E18)*, es decir, las entidades sociales reconocen las dificultades que conlleva la gestión de los asuntos públicos, concretamente, la asignación de presupuestos, la captación de fondos, la adopción de

decisiones técnicas y políticas, etc., surgiendo una cierta corresponsabilidad en la gestión de las cuestiones públicas ante el conocimiento de la acción política y la tarea técnica. Esta corresponsabilidad alcanza el hecho concreto, expuesto por algunas entidades, de que una organización social con un presupuesto asignado propone ofrecer una parte de éste a otro colectivo después de escuchar sus necesidades en el Consejo (E9).

Reconocen, que *“además de su problema existen otros [...] se sensibilizan sobre otros problemas [...] tiene una labor pedagógica”* (E5),

“[...] por descontado que se están haciendo un montón de cosas y que siempre será insuficiente, porque las necesidades son muchas y todo el mundo no marcha igual, hay problemas [...] si yo te exijo más y tu no tienes más para darme pues es tontería [...] a nosotros tampoco nos dan el presupuesto que pedimos todos los años, pero tenemos que ser un poco conscientes que es que [...] son muchos viviendo, pan en el horno cabe la tabla que metes y sacas el pan y hay que repartirlo como buenos hermanos” (E17).

En tercer lugar y al mismo tiempo cada colectivo conoce de “primera mano” las problemáticas y necesidades que tienen otros, emergiendo actitudes y comportamientos de solidaridad y cooperación social que facilitan el acuerdo interasociativo.

“unos conocen las necesidades de otros y se muestran solidarios con ese problema” (E16),

“cada uno cuenta su problemática y los demás, pues claro, se hacen cargo de los problemas que tienen otras asociaciones, otros colectivos [...] yo no se lo que pasa con la inmigración, yo vengo aquí escucho y también se las necesidades de los inmigrantes [...] es un espacio de encuentro” (E13).

De esta forma, *“[...] nadie (cree) crea que su problema es el único ni el más ni el menos importante que el de otro colectivo similar”* (E16) y, por tanto, la distribución presupuestaria entre los distintos colectivos se comprende mejor al disponer de una visión amplia. La asignación presupuestaria por sectores de

población se justifica en función de las necesidades detectadas, observándose en algún Consejo que cuando en una anualidad se ha “favorecido o apoyado” más a un sector que a otro, por motivos de precisar una inversión elevada por crear centros o programas concretos; se ha intentado compensar al resto de entidades y sectores en años sucesivos (E9). En los casos estudiados se comprueba que el sector de población que aglutina mayores dotaciones económicas y técnicas es el de personas mayores, emergiendo con “fuerza” el sector de inmigrantes.

La coordinación entre asociaciones y entre éstas y las Administraciones Locales se genera a través de las sesiones del Consejo, permitiendo, en ocasiones, desarrollar proyectos conjuntos (campañas de sensibilización, celebración del día del voluntariado, el día de derechos de los niños y niñas, etc.) e incluso se han llevado a cabo experiencias concretas de contratación de personal conjunta para la prestación de servicios determinados entre varias entidades sociales. Estas relaciones interasociativas que se generan en los Consejos e Institutos han conducido a la construcción de redes asociativas para la gestión y atención de problemáticas y colectivos. En este sentido, y a título de ejemplo, la práctica de las Mesas de Trabajo en Murcia (E2) relacionadas con la inmigración supuso el germen para la creación de una red de entidades sociales que coordinan acciones a favor del colectivo inmigrante. En similar sentido la Mesa de Trabajo sobre la Discapacidad.

En conclusión, los Consejos e Institutos proporcionan un espacio de sociabilidad y colaboración entre la administración local y las organizaciones sociales. En primer lugar han favorecido la comunicación entre los servicios sociales municipales y las entidades ciudadanas, lo que ha permitido a unos y a otros conocer los servicios y recursos que disponen y los puntos de vista sobre las necesidades y los problemas sociales. Este mayor conocimiento ha mejorado, en determinados supuestos, la derivación y seguimiento de casos entre los servicios sociales y las entidades. Además del intercambio de información y la derivación de casos, ha permitido que las entidades ciudadanas tengan un mejor conocimiento de la política social del Ayuntamiento, de las convocatorias públicas de subvenciones, de los servicios y programas a implantar y de las prestaciones económicas que conceden a los ciudadanos individualmente considerados. Las organizaciones opinan que su

participación en los Consejos e Institutos ha mejorado su conocimiento y también los lazos de colaboración con los servicios sociales municipales, especialmente a través de los profesionales.

6.13.- Causas explicativas del déficit participativo.

A pesar del análisis de las potencialidades de la participación, se detecta una escasa participación de las entidades sociales que componen los Consejos, concretamente en aspectos tales como la: falta / irregularidad de asistencia a las sesiones, inexistencia de propuestas e iniciativas, etc.. Esta falta de participación ha servido para justificar la reducción de convocatorias y alargarlas en el tiempo. En éste sentido, las entidades sociales y los técnicos reconocen la existencia de un cierto déficit participativo que se refleja en los Consejos.

“nos cuesta participar y el Consejo no es una excepción” (E2).

“falta participación” (E6).

“falta un poco de debate por parte de nosotros, no porque no lo quiera el Ayuntamiento” (E21).

Se comprueba así un cierto “desinterés” de las entidades sociales en la participación, las cuales no *“aprovechan”* (GR) los canales de participación formales y colectivos para reivindicar, pedir, proponer... e introducir procesos de cambio social. Muestran un especial interés en participar en aquellas sesiones y encuentros centrados, directa o indirectamente, en la asignación de fondos públicos locales por colectivos y su distribución asociativa.

Las *causas* de esta escasa participación activa de las entidades sociales en determinados Consejos son atribuibles, a partir del análisis de las entrevistas y del grupo de discusión, en la interrelación de aspectos tales como:

§ Escasa vinculación de los acuerdos que adopta el Consejo y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica y concreta. La escasa participación se encuentra relacionada, entre otras razones, según miembros del grupo de discusión, por la no vinculación real de los acuerdos.

§ Los aspectos metodológicos de las sesiones, las cuestiones y la forma en como éstas se abordan no facilitan la consulta, deliberación y elaboración de propuestas de las entidades representativas de los diferentes grupos y colectivos sociales. El proceso participativo en los Consejos es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo,

“[...] estamos duplicando todo un procedimiento administrativo, porque conlleva el que tú lo pases por la Comisión Permanente del Consejo y luego lo tengas que mandar a Junta de Gobierno o pase a un Pleno y después pase al otro” (E18).

Por consiguiente el sesgo en el tipo de participación no sólo viene determinado por las entidades participantes y excluidas, sino también por la dinámica que se genera en los Consejos e Institutos, muy vinculados a la gestión de ayudas individuales y actuaciones sociales y con poco espacio para el análisis y el debate político.

§ Relacionado con lo anterior, se observa una desigual capacidad, habilidad y posibilidad para participar de forma “real” en los Consejos por parte de los actores técnicos y sociales, tanto en su vertiente cultural como respecto de un contexto facilitador y posibilitador de una participación real y efectiva. No podemos confundir “la democracia meramente formal”, que supone que todos los ciudadanos son políticamente competentes, con la “democracia real” y sus agentes sociales realmente existentes y desigualmente dotados y dispuestos a adoptar y expresar puntos de vista políticos (Champagne, 2005: 115). De esta forma, no todos los “agentes poseen en el mismo grado los instrumentos, especialmente el capital cultural, que son necesarios para producir una opinión personal” (Bourdieu, 2005: 75).

§ En determinados Consejos se observa una dinámica que coarta a los componentes a expresarse libremente, ante las consecuencias respecto a su relación con la Administración Local o los técnicos, o bien respecto de las otras organizaciones sociales. Determinados participantes manifiestan expresamente “temor” a reivindicar y criticar al poder establecido.

§ Las entidades sociales se encuentran involucradas en innumerables tareas de representación, gestión e intervención en la prestación de servicios, que les impide atender adecuadamente los requerimientos específicos que conlleva la participación en éstos mecanismos: convocatoria preparatoria a la celebración del Consejo o Instituto, adopción de acuerdos, elaboración de propuestas e informes, trasladar las mismas a los Consejos e Institutos, etc.. Las limitaciones de personal, la competencia por las subvenciones, la falta de tiempo y las responsabilidades contractuales, entre otras, conllevan a algunas entidades poder asistir a todos los foros de discusión a los que se les invita o deben participar.

“[...] a veces es por la falta de tiempo, sobre todo nuestras organizaciones son voluntariado puro y duro, es decir que las personas que nos dedicamos a este tema somos voluntarias [...] y después siempre estamos hasta aquí de trabajo, de reuniones, de actividades, difícilmente podemos llegar a todo [...] es falta de tiempo, mucho trabajo” (E8).

§ La participación activa de las organizaciones sociales, sindicales y políticas pierde interés en aquellos mecanismos, como pueden ser los Consejos, donde los acuerdos adoptados no son vinculantes para la política local. Así, nos encontramos que en determinados Consejos los representantes sindicales y políticos de la oposición no acuden al Consejo. Especialmente cabe referirse a éstos últimos, dado que saben que los asuntos de interés se tratarán después en la Junta de Gobierno o en el Pleno, donde sí participan y su proyección social y mediática es mayor.

§ La participación de las asociaciones en los programas de Servicios Sociales se produce en la práctica con anterioridad a la celebración de los Consejos. Los técnicos mantienen reuniones periódicas con las entidades y los centros, donde recogen las demandas y propuestas de éstas con las que diseñar los programas. De esta manera, cuando se presentan en el Consejo, las organizaciones sociales perciben el programa *“como suyo”* (E16), dado que han participado en su elaboración. En este sentido, conforme manifiestan

miembros del grupo de discusión, la enorme separación entre el político y el profesional ha generado una enorme *“apatía [...] y desmotivación profesional”* (GR).

§ Respecto de la participación de los grupos políticos de la oposición en los Consejos, no existe una opinión unánime respecto de sí deben o no participar; dado que en ocasiones se han protagonizado, entre los partidos de la oposición y los representantes del gobierno local, discusiones que han acabado en enfrentamientos entre ambos grupos políticos, monopolizando la discusión, alejándose del debate central y sintiéndose / percibiéndose el resto de asistentes – técnicos y colectivos sociales - meros “espectadores” de una “batalla” desarrollada en un contexto inapropiado. Situaciones valoradas como de mera “instrumentalización política o partidista” del Consejo. A pesar de ello, y en palabras de una entrevistada, son *“normales de la vida [...] es muy rico para la participación”* (E2) y, por tanto, forman parte de todo contexto deliberativo plural. En contraposición y en palabras de un político, ese debate político (entre grupos se refiere) *“debe hacerse en otros espacios”* - refiriéndose a la Junta y Pleno municipal, interposición de mociones, etc. - (E14). La asistencia de los partidos políticos de la oposición a los *“... Consejos no es aconsejable para quien ha tenido experiencia que los ha quitado y si los considera quién no tiene Consejos”* (GR) creados. Mayoritariamente, los entrevistados y los participantes en el grupo de discusión, consideran positivo el que participen, al igual que las organizaciones sindicales, aunque por el contrario *“si se politizan los espacios de participación no es adecuado”* (GR). Por el contrario, entre los participantes en los Institutos es unánime la consideración de que los grupos políticos de la oposición deben participar, dado que *“estén en oposición o estén gobernando son personas puestas ahí por la ciudadanía”* (E17).

“Cuando hablas aquí en Murcia, que tenemos una cultura política más bien escasa o nula, cuando hablas de política, la gente lo relaciona con algo malo, con algo que no quiero hablar, si la gente, si hubiera una sociedad más participativa, la política es la vida misma” (E1)

- § El Instituto de Servicios Sociales tiene una mayor transparencia, dado que los asuntos sociales “cotidianos” se fiscalizan económica y técnicamente por los partidos políticos de la oposición. En este sentido, el Instituto es una “figura política” (E4) que redunda directamente en la “Política Social Local” (E22).
- § Respecto a la representatividad social, los participantes en la investigación, manifiestan que existen colectivos sociales no representados en los Consejos, aunque también señalan que éstos no puedan ser excesivamente numerosos en orden a su eficacia. Respecto de los colectivos que se considera necesario ofrecer una mayor participación, existe coincidencia en resaltar a los inmigrantes, infancia, discapacidad y juventud. Por otra parte, existe una cierta preocupación de que los representantes de las entidades y/o colectivos asuman dicho papel y no únicamente como representantes de su propia asociación, situación esta última que se percibe como la realidad práctica. Se propone mantener reuniones informativas sectoriales con todas las entidades vinculadas con cada colectivo (E16) y que sus asuntos se vinculen con el Consejo de Bienestar Social.
- § Una de las mayores dificultades manifestadas por todos los actores participantes en los Consejos e Institutos se encuentra en el escaso presupuesto existente en materia de Servicios Sociales Municipales para el incesante incremento de las demandas sociales. Los Ayuntamientos perciben que realizan un esfuerzo presupuestario por encima de sus posibilidades y responsabilidades en materia de Servicios Sociales; esfuerzo que no encuentra una correspondencia por parte de las otras Administraciones Públicas (regional y nacional). Manifiestan su malestar por el insuficiente incremento presupuestario de la Administración Regional respecto de las subvenciones otorgadas a las Corporaciones Locales en materia de Servicios Sociales. La inestabilidad y escasa dotación económica repercute directamente en aspectos tan esenciales como la continuidad de personal y programas; el incremento de servicios prestados de forma indirecta, etc., pero también en la propia dinámica y organización de los Consejos e Institutos.

§ Relacionado con el aspecto anterior se encuentra el sistema y régimen de subvenciones que genera inestabilidad tanto en las entidades sociales como en los técnicos y proyectos que se realizan, precisando de una enorme inversión en tiempo y recursos humanos para el cumplimiento de las condiciones y requisitos que impone este modelo de cofinanciación.

"[...] supone estar continuamente con trámites burocráticos y no dedicarle [...] más tiempo a la gestión y atención [...] pedir subvenciones [...] toda la política presupuestaria (referida a subvenciones) es horrible, horrible, es de esquizofrénicos, porque te pasas el tiempo en arreglar documentación que te pide la Comunidad Autónoma [...] y quien no pide subvenciones ni pide convenios, pues te quedas sin atender la demanda" (E18).

Esta manifestación resume claramente el desgaste de recursos humanos y económicos en la realización de gestiones administrativas; consideradas innecesarias para la gestión de los Servicios Sociales municipales en la actualidad.

§ Respecto de las principales problemáticas destacan los relacionados con la inmigración, vivienda y atención a personas dependientes. Sin embargo, se observa un "estancamiento" (E4) en torno a las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales.

§ Se valora de forma negativa la falta de anonimato en el tratamiento de la información que se ofrece en los Consejos e Institutos respecto de las prestaciones sociales y económicas solicitadas y/o concedidas a personas y familias.

§ La representatividad social de las asociaciones es puesta en cuestión en sí misma por diferentes actores políticos, técnicos e, incluso, desde las mismas entidades.

§ Los representantes de las entidades de colectivos tienden a enfatizar los intereses particulares de su entidad, más que del conjunto a las que representa.

§ Los grandes grupos pueden inhibir a algunos miembros a participar.

En cualquier caso, consideran que es un mecanismo positivo y necesario. Cumple adecuadamente la función de dar y recibir información. Señalan necesario incorporar el debate y la deliberación en los asuntos, para lo que es imprescindible modificar aspectos metodológicos, lo que incidiría directamente en una mayor participación de los miembros que componen el Consejo.

6.14.- Propuestas de cambio desde los participantes.

Cuando se les refiere a los entrevistados y miembros del grupo de discusión acerca de si prevén algún cambio a corto o medio plazo, es unánime considerar que no se esperan cambios en el funcionamiento del Consejo, y en su caso se producirá en el supuesto de un cambio en el equipo de gobierno actual resultado de las próximas elecciones municipales.

“No, si cambia el gobierno si, si no cambia no, así de claro” (E1).

“[...] yo creo que el Consejo va a cambiar con un cambio de color del gobierno, eso es lo que yo creo ¿por qué?, porque estamos en una dinámica de doce años. Entonces, salvo que continuara el mismo gobierno y quien sucediera a la presidenta – delegada, a la Concejala de Servicios Sociales, quien la sustituyera tuviera una inquietud por dinamizar, por canalizar, la participación distinta a la de 12 años, y lo voy a dudar, suponiendo que ganaran, yo creo que, lo normal es que quien venga a sustituir a [...] venga a darle continuidad a lo que se venía haciendo. También por otra razón, porque la dinámica esta instaurada en los profesionales que acompañan al poder político, y eso es fundamental” (E15).

“[...] el funcionamiento del Consejo está estancado en los últimos siete años y yo veo que es muy difícil, muy difícil, de cambiar esa rutina, a no ser, eso sólo se puede cambiar desde la responsabilidad política, que desde la Concejalía se asumiera otra manera de gestionar y de buscarse otra manera de participación” (E10).

Por último, cuando se cuestiona acerca de los *cambios que esperan o desean sucedan en un escenario futuro*, señalan los siguientes:

- Incorporar nuevos colectivos sociales en los Consejos e Institutos, concretamente representantes de: inmigración, infancia, discapacidad y juventud; así como organizaciones sociales vinculadas con la toxicomanía, ludopatía, prostitución, etc..

- Integrar a profesionales pertenecientes a otros sistemas de Protección Social, al objeto de generar diagnósticos y planes de acción más integrales y transversales en el municipio. Esta mayor diversidad en la composición enriquecerá el debate y las propuestas.

“Es necesario que haya más gente representada y que de ahí surja más debate y más cosas interesantes para el municipio” (E20).

- Creer de verdad en las posibilidades y potencialidades que ofrecen los mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo local.

- Modificar los contenidos y la forma de trabajar en estos mecanismos, para facilitar la participación y evitar la “inercia” hacia la no participación. En este sentido, señalan necesario incorporar el debate y la deliberación en los asuntos que trata el Consejo, para lo que es imprescindible modificar aspectos metodológicos. Concretamente se plantea disponer de un periodo de tiempo suficiente, desde la convocatoria de la sesión hasta su celebración, para que las entidades sociales puedan analizar la agenda y los documentos remitidos y preparar propuestas e iniciativas conjuntas de los diferentes colectivos planteándolas en el Consejo. Ello requiere de un tiempo para que los diferentes colectivos puedan reunirse previamente y adopten posiciones respecto de los asuntos a debatir en la sesión del Consejo. Se propone, así mismo, mantener reuniones informativas sectoriales con todas las entidades vinculadas con cada colectivo (E16) y que sus asuntos se vinculen con el Consejo o Instituto.

“formar grupos de trabajo con una periodicidad, recabando información, planteando unas propuestas y, lógicamente, respetando los acuerdos que salgan del Consejo” (E1).

“un órgano donde se puedan plantear cómo acometer las respuestas desde la participación y desde la posibilidad de toma de decisiones social” (E15).

Se trata de convertir los Consejos en verdaderos espacios de comunicación y participación vertebradores del tejido social. Una mayor frecuencia en las sesiones para intercambiar el diagnóstico acerca de los problemas sociales y las formas de intervención, dotándoles de un nivel de participación más deliberativo y de toma de decisiones.

- Impulsar la realización de sesiones monográficas sobre servicios y temáticas concretas que permitan profundizar sobre cuestiones de interés social del municipio, realizar un diagnóstico compartido y unas actuaciones coordinadas desde la corresponsabilidad.

“hacer sesiones incluso temáticas entorno a problemáticas específicas, convocar una reunión del Consejo para debatir acerca de la discapacidad en [...] y además dejar que las organizaciones que trabajen con discapacitados sean los ponentes [...] incluso propongan materiales [...] inviten a personas” (E10)

“sesiones monográficas sobre cuestiones concretas, por ejemplo, sobre un determinado servicio, como puede ser el servicio de ayuda a domicilio o de teleasistencia, o bien en torno a una problemática como puede ser la violencia doméstica o la inmigración [...] sería bueno para ver como funcionan los servicios que ofrecemos a los ciudadanos” (E12).

- Impulsar una visión estrategia de los problemas y de las políticas sociales a implementar a medio y largo plazo. La gestión de los asuntos cotidianos del “día a día” no debe impedir disponer de la necesidad de una visión más estratégica y de mayor proyección de futuro.

“¿Qué es lo que queremos, cuál es el camino, a dónde queremos llegar?” (E11).

“[...] ¿cuáles son los problemas que se avecinan?, ¿los servicios que debemos prestar?” (E14).

“¿qué hacemos y hacia dónde vamos?” (E15).

- Evitar la escasa participación haciendo que los Consejos adopten decisiones más vinculantes para los participantes

“dotar a las estructuras participativas de carácter vinculante” (GR).

- Distinguir los espacios de: gestión, participación y debate.

“que todos los miembros del Consejo fueran motores y fueran activos y no pasivos [...] separaría de una vez por todas, la cuestión técnica de la cuestión de participación y de involucración social [...] alimentaría la participación de nuevos colectivos” (E10)

“En un lado pondría toda la cuestión administrativa, en un lado, como necesidades de respuesta funcional que hay que darle a la gestión del Centro [...] yo doy por bien hecha ese tipo de gestión [...]. Y ahora vamos a abordar la realidad social de [...] las problemáticas [...] los distintos colectivos [...] y ahí es donde hay que producir el debate” (E15).

- Abordar de manera intensiva los fenómenos sociales generadores de problemática social, tales como: inmigración, vivienda y atención a personas dependientes.

- Ampliar las funciones y cometidos de los Consejos.

- Mejorar la canalización de las demandas procedentes de la población residente en los núcleos de población aislada.

- Crear “Consejos Sectoriales” vinculados, en caso de existencia, con el Consejo o Instituto de Servicios Sociales.

- Mejorar la información que disponen las entidades sociales y la ciudadanía, en general, respecto de los Consejos e Institutos, así como de los procedimientos que faciliten la canalización de las demandas sociales..
- Incorporar en las estructuras de los Servicios Sociales de Atención Primaria de Corporaciones Locales de municipios intermedios (E4), de servicios y programas básicos de atención especializada.
- Incrementar el presupuesto destinado a los servicios sociales municipales de forma directa, así como los destinados a las organizaciones sociales.
- Consensuar las cuestiones relevantes de fines y procedimientos, con el fin de evitar que la aprobación y/o derogación de determinados aspectos en razón del “color” político del gobierno local y de la oposición.
- Crear Consejos de Bienestar Social amplios que pueda articular la participación ciudadana.
- Incrementar la coordinación asociativa y con la Administración Local, rentabilizando recursos y generando redes sociales.

Es necesario construir las condiciones sociales necesarias para democratizar la toma de decisiones en la política social municipal. Esto significa que la ciudadana disponga de la capacidad y de los medios necesarios para acceder con igualdad de oportunidades a los asuntos públicos. Se trata de una correspondencia entre las esperanzas subjetivas y las oportunidades objetivas que tienen los ciudadanos para la acceder a nuevas posibilidades.

Finalmente, señalar que, a pesar de las posibles deficiencias encontradas en los Consejos o Institutos, existe unanimidad en calificarlos como importantes instrumentos de participación ciudadana.

“Yo lo veo bien y a mí me gusta” (E6).

“Yo lo valoro bien en general” (E11).

“Se está funcionando bastante bien” (E17).

“Un notable alto” (E19).

Se constata en las entrevistas la valoración positiva de la existencia de Consejos e Institutos, aunque se manifiesta la necesidad de algunas modificaciones sustantivas para que puedan ser mecanismos reales de participación ciudadana y de construcción de políticas sociales más solidarias y compartidas.