

CAPITULO 7

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES:

CONTRIBUCIONES, LIMITACIONES Y TENDENCIAS
DE LOS CONSEJOS E INSTITUTOS EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
MUNICIPALES.

7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES:
CONTRIBUCIONES, LIMITACIONES Y TENDENCIAS DE LOS
CONSEJOS E INSTITUTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS
SOCIALES MUNICIPALES.

7.1.- Origen, iniciativa, trayectoria y valores que motivan la creación y evolución de los Consejos e Institutos.

7.1.1.- Creados a iniciativa de las Administraciones Locales.

7.1.2.- La voluntad política en el origen y los cambios de los mecanismos de participación.

7.1.3.- Las Mancomunidades gestionan servicios sociales sin conceder espacios de participación ciudadana.

7.2.- Regulación normativa y grado de formalización.

7.2.1.- Un desarrollo normativo favorecedor de la participación y la descentralización en la gestión de los Servicios Sociales Municipales.

7.2.2.- Espacios institucionalizados y controlados por y para la Administración Local.

7.3.- Actores participantes y representatividad social.

7.3.1.- La participación ciudadana a través de entidades sociales organizadas.

7.3.2.- Burocratización, especialización y dependencia de las entidades sociales.

7.3.3.- Sesgos participativos: inclusión de colaboradores vs. exclusión de opositores.

7.3.4.- Dificultades y asimetrías en la representatividad.

7.4.- Objetivos, funciones y organización interna.

7.4.1.- La brecha entre objetivos y funciones formales y reales.

7.4.2.- Organización y funcionamiento en razón de criterios y necesidades de la Administración.

7.5.- Temáticas tratadas y relevancia social.

7.5.1.- Predominio de asuntos técnicos y administrativos sobre los participativos.

7.5.2.- Las organizaciones sociales centradas en sus intereses.

7.6.- Procedimientos de canalización de demandas.

7.6.1. La ciudadanía desconoce la existencia y funcionamiento de los Consejos e Institutos.

7.6.2.- Acuerdos entre Administración y organizaciones sociales al margen de los Consejos e Institutos.

7.7.- Vinculación o nivel de influencia en la producción de políticas públicas sociales en el ámbito local.

7.7.1. Predominio de los niveles de información y consulta sobre la deliberación y adopción de decisiones.

7.7.2.- Los miedos a la participación sustantiva.

7.8.- Valoración y satisfacción de participantes.

7.8.1- Valoración desigual en razón de actores y beneficios percibidos y/o conseguidos.

7.9.- Dilemas y recomendaciones desde los participantes: escenarios posibles.

La tesis contempla dos objetivos secuenciales en su diseño de investigación. El primero, identificar, caracterizar y describir los mecanismos de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales municipales existentes en la Región de Murcia. El cumplimiento de este objetivo ha permitido disponer de un conocimiento acerca de los instrumentos mediante los cuales se organiza la participación ciudadana en los Servicios Sociales en cada uno de los Ayuntamientos de la Región de Murcia, elaborando tipologías y realizando un análisis comparativo de casos y mecanismos. El segundo, se orienta a analizar la contribución de los Consejos e Institutos de Servicios Sociales Municipales, de carácter general, en los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales locales. Este objetivo permite comprender en qué medida los Consejos o Institutos municipales contribuyen a una mayor democratización de los procesos de elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas locales en materia de Servicios Sociales. Democratización, o profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en dichos procesos, como de los cuestiones y niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos).

Este capítulo presenta las principales conclusiones de la investigación, destacando las potencialidades, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos e Institutos relacionadas con las categorías de análisis previstas en el diseño de investigación, con el interés de confirmar o no las hipótesis planteadas; así como las potencialidades y limitaciones que se observan en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal.

El análisis empírico ofrece un conocimiento real y actual sobre la situación de la participación ciudadana en el ámbito geográfico de la Región de Murcia, contrastando y comparando sus resultados con las tendencias observadas en otros estudios sobre la materia objeto de investigación.

7.1.- Origen, iniciativa, trayectoria y valores que motivan la creación y evolución de los Consejos e Institutos.

7.1.1.- Creados a iniciativa de las Administraciones Locales.

Los Consejos e Institutos son iniciativas que tienen por objeto la incorporación de actores civiles en las labores de gobierno en torno a las políticas sociales públicas. La lógica territorial de éstos mecanismos determina la pertenencia al territorio de los participantes y el hecho de compartir intereses en el ámbito social de la política municipal.

Se sitúan en el llamado nuevo localismo, una tendencia de carácter general que muestra la adecuación de los gobiernos municipales para la puesta en marcha de procesos de desarrollo social, económico y político, así como la provisión de servicios públicos en particular (Navarro Yáñez, 2002). La cercanía entre gobierno y ciudadanía, la proximidad y prontitud en las respuestas a las necesidades de los ciudadanos y la progresiva descentralización competencial y económica, son argumentos que justifican la idoneidad del ámbito local para implantar procesos y experiencias de democracia participativa.

Los Ayuntamientos pioneros en la creación de los mecanismos institucionalizados de descentralización y/o participación ciudadana en los Servicios Sociales municipales de la Región de Murcia son: Murcia, Molina de Segura y Lorca. Aprueban la creación de Institutos en 1981, 1984 y 1985, respectivamente y, por tanto, son anteriores al marco normativo general y específico que establece de manera preceptiva la creación de los Consejos Consultivos de Servicios Sociales, concretamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales y la Ley 8/1985 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, a través de organizaciones sociales, y política en su seno. Por tanto, son órganos de gestión política, económica y administrativa de los asuntos sociales de los Ayuntamientos. El resto de Consejos e Institutos son creados con posterioridad a la citada normativa, concretamente Alhama de Murcia crea el Consejo Asesor en el 2000.

De ésta forma, al igual que en otros análisis realizados acerca de experiencias de participación ciudadana en los municipios españoles (Navarro Yáñez, 2002, Del Pino y Colina, 2003, Cernadas y Fentanes, 2003, Brugué y Vallés, 2005, Gadea, 2005a, De la Torre, 2005, Arriba, Calzada y Del Pino, 2006, Aliena, 2006, entre otros), se constata dos fenómenos. Por una parte, la descentralización del estado de bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales – asociaciones - en relación con sus nuevas competencias. Esto explica que el índice de implantación de los Consejos sea más alto que otros mecanismos de participación y que el mismo sea en las grandes ciudades respecto de las de menor tamaño. Por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política.

En la Región de Murcia, se comprueba que la creación de los Consejos de Murcia, Molina de Segura y Lorca coincide con la asunción y organización de las competencias y recursos de los Servicios Sociales en los nuevos gobiernos democráticos locales. Los incipientes Institutos se crean a la vez que se ponen en marcha los Servicios Sociales municipales. Esta estrecha vinculación entre Institutos y Centros de Servicios Sociales ha persistido mientras la gestión de los Servicios Sociales dependía directamente de estas estructuras. Por ello, del análisis de los Institutos se comprueba que los participantes en los mismos perciben estos organismos de manera inseparable con la gestión propia de los Centros de Servicios Sociales.

La creación de los Consejos e Institutos de Servicios Sociales es siempre de la Administración Local, de la cual dependen orgánica y jurídicamente. Se crean a iniciativa del Concejal Delegado del Área de Servicios Sociales o Bienestar Social

del Ayuntamiento, quien eleva la propuesta a los órganos de gobierno del Ayuntamiento (Junta Local y posteriormente Pleno Municipal) para su aprobación. Se constata que el acuerdo de creación de los citados mecanismos ha contado siempre con el respaldo del grupo político que sustenta al gobierno municipal. e incluso, en ocasiones, de los mismos grupos políticos de la oposición.

Se comprueba que la participación es un tema de relevancia política e impacto social, capaz de aglutinar voluntades e intereses políticos diversos y que se demuestra en la inexistencia de una oposición política a la creación de Consejos o Institutos. Otra cuestión es la conformidad o no respecto a la regulación concreta de determinados aspectos, tales como: objetivos (vinculación o no de acuerdos, competencias), composición (inclusión de los grupos políticos representados en la Corporación Municipal), organización (órganos de decisión y gestión interna) y funcionamiento (periodicidad, actor con posibilidades de convocatoria, votaciones y consecución de acuerdos, etc.).

Tal y como reconocen los diferentes actores participantes de los Consejos e Institutos analizados, el origen y la iniciativa de creación de estos mecanismos de participación y gestión descentralizada no surge como respuesta a una demanda o reivindicación 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 determinado Concejales. El responsable político propone a las diferentes entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente, con posterioridad a la aprobación de sus estatutos o reglamento, lo que imposibilita a los diferentes agentes participar en la elaboración de la propuesta de creación y formalización.

Destacar que con anterioridad a la creación formal de los Consejos e Institutos, existían reuniones periódicas entre los técnicos municipales de Servicios Sociales y las organizaciones sociales vinculadas directamente con su actividad (personas mayores, mujeres, transeúntes, mendigos, etc.); por lo que estos mecanismos supusieron la institucionalización y formalización de estos encuentros que se venían produciendo de manera informal en el ámbito técnico y el

“encorsetamiento” de éstos a la voluntad, dinámica y discrecionalidad de los responsables políticos de la Administración Local.

Por tanto, las experiencias analizadas en ésta tesis revelan que la iniciativa de creación de los Consejos e Institutos es pública, concretamente de la Administración Local, no existiendo una demanda o reivindicación explícita ciudadana en tal sentido. Esta realidad coincide con la tendencia general desvelada en los estudios sobre participación ciudadana que destacan que la puesta en marcha de mecanismos y procesos participativos constituye, en la mayoría de casos, una iniciativa de la administración pública. Así, “la iniciativa parte fundamentalmente desde el lado de la oferta, por iniciativa del gobierno municipal, sin que sean comunes las aportaciones de los grupos o la existencia de una comisión redactora en la que éstos se integren” (Navarro Yáñez, 2002: 112). De forma similar a otros estudios (Gadea, 2005b), se demuestra que el protagonismo de la administración pública en la creación de estos mecanismos impone una serie de limitaciones al ejercicio de la participación ciudadana, por una parte la discrecionalidad en la puesta en marcha y su estabilidad y, por otra, la percepción de ser un instrumento de la propia administración local para sus intereses y no un espacio de participación real.

Así mismo, se constata uno de los argumentos básicos de la teoría democrática que señala el ámbito local como la escala apropiada para el desarrollo de la democracia participativa. Los Consejos e Institutos toman esta orientación localista facilitadora del desarrollo de la participación ciudadana en un área concreta como son los Servicios Sociales.

7.1.2.- La voluntad política en el origen y los cambios de los mecanismos de participación.

La creación, evolución y cambios de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales en la Región de Murcia puede relacionarse superficialmente con el cumplimiento del desarrollo normativo sobre la materia, pero el análisis de las entrevistas permite constatar una mayor vinculación con la voluntad y convicción

política que el Concejal, en cada momento, disponga y otorgue a la participación ciudadana.

Como se ha señalado, los Institutos de Murcia, Molina de Segura y Lorca son creados con anterioridad a la promulgación de la normativa que orientaba su creación. Por tanto, no son creados por un precepto legal, sino desde una clara voluntad política en democratizar los procesos de gestión y participación. Estos Ayuntamientos son gobernados en este momento por el PSOE. Tras la promulgación de la normativa reguladora al efecto, estos Institutos realizan adaptaciones parciales de los mismos y los creados a partir de este momento justifican su creación para dar cumplimiento a la normativa vigente. El cambio de partido político en determinados gobiernos locales y la normativa reguladora de los órganos autónomos municipales impulsa, a partir de 1996, la creación de Institutos (Cartagena), Consejos (Alhama de Murcia, Cieza) y la modificación sustancial de los existentes (Murcia y Molina de Segura), manteniéndose únicamente Lorca como organismo autónomo, coincidiendo que tampoco cambia de partido político el gobierno local. Por último, la promulgación de la Ley 3/2003 reguladora del Sistema de Servicios Sociales y la Ley 57/2003 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). Así mismo, se inician procesos de implantación de otros mecanismos de participación ciudadana en los Ayuntamientos de la Región, similares a los puestos en marcha en Totana con anterioridad (Concejalías de Participación Ciudadana, Defensor del vecino, Consejo Municipal de Participación Ciudadana, Comisión Municipal de Reclamaciones y quejas, Presupuestos Participativos, etc.).

En éste proceso cabe destacar que determinados Ayuntamientos (Águilas, Pliego y Mula) aprobaron por acuerdo de Pleno de la Corporación Local los Estatutos de los Consejos de Servicios Sociales respectivos, no realizando actividad alguna posteriormente y, por tanto, sin implantarse en la realidad. Dado el reducido número de Consejos 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%). La explicación que se desprende de los discursos de los actores en las

entrevistas y del grupo de discusión es que la aprobación y falta de puesta en marcha de estos Consejos responde a dar un mero cumplimiento formal a la normativa específica⁸⁶ que establecía su obligatoriedad, pero sin una clara voluntad política en su implantación y consolidación real.

Así pues, los resultados coinciden con otros estudios al señalar que los municipios urbanos gobernados por partidos de izquierda son los principales agentes de la innovación institucional, tanto porque entre ellos el fenómeno es más intenso, como porque son los únicos en donde se da el proceso durante el período de innovación institucional que precede a la aprobación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. “Son los partidos de izquierda que hacen de la reforma y democratización del estado, y de la autonomía local en particular, uno de los ejes centrales de su oposición, los que ponen en marcha las iniciativas democratizadoras al nivel municipal” (Navarro Yáñez, 2002:134).

De lo anterior se deriva la existencia de dos grandes modelos de municipio. Por una parte, el innovador, urbano y de izquierdas y, por otra, aquel que pone en marcha la iniciativa con posterioridad a abril de 1985, gobernado tanto por partidos de derecha como de izquierda, y sobre todo, en ciudades medias y zonas rurales.

En conclusión, la motivación para la creación de mecanismos de participación a partir de una obligatoriedad normativa no parece, por sí misma, constituir una estrategia de implantación de estructuras de participación ciudadana sostenible en el tiempo. Aun menos, cuando su incumplimiento no tiene consecuencia alguna para la Administración obligada en tal sentido. Por el contrario, se demuestra que los mecanismos participativos cuya iniciativa parte de una clara voluntad / apuesta política de la Corporación Local, persisten con el paso del tiempo. Estos se han ido adaptando mediante modificaciones, más o menos sustanciales, a las diferentes sensibilidades y prioridades políticas, a la evaluación del funcionamiento del Consejo o Instituto y a la propia evolución de los Servicios Sociales en general y de Atención Primaria en particular. Muestra de esta situación es que los Institutos creados con anterioridad a la normativa que obligaba su

⁸⁶ Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

creación persisten en la actualidad, mientras que aquellos que justificaron su creación para dar estricto cumplimiento normativo, nunca funcionaron en la realidad, no llegando incluso, en determinados supuestos, ni a constituirse sus órganos. En estos casos, cabe preguntarse cuál ha sido el papel desempeñado por los partidos políticos de la oposición en su función de control a la acción del gobierno local, especialmente respecto de los acuerdos adoptados en los órganos de decisión. Asimismo, cabe reflexionar acerca de las mismas organizaciones sociales en cuanto a su función de reivindicar su participación en los asuntos públicos, más cuando existen acuerdos al respecto. La escasa actuación de éstos actores, políticos y sociales, favorece la persistencia de situaciones donde los acuerdos adoptados por las Administraciones Públicas Locales no son ejecutados.

La progresiva, aunque claramente insuficiente, opción por la creación de Consejos Consultivos en la Región de Murcia es justificada por algunos informantes, tanto políticos como técnicos, por razones legales-administrativas que orientan a que la toma de decisiones última se adopte directamente por los órganos de decisión propios del Ayuntamiento. Pero la misma práctica indica que la constitución de órganos autónomos para la gestión de asuntos públicos locales y la toma de decisiones hasta determinados niveles administrativos; no es una cuestión anómala e “ilegal”, sino todo lo contrario. La práctica de la gestión pública actual incide en la creación de órganos de desconcentración en la gestión mediante Institutos, fundaciones o empresas públicas, justificándolas en razón de que posibilitan: mejorar y controlar más directamente la gestión tanto de políticos como de los técnicos, des-burocratizar los órganos de decisión política, acercar el proceso de toma de decisiones a las personas afectadas, corresponsabilizar a los técnicos en la gestión de los asuntos públicos, “despolitizar” la gestión de los asuntos públicos, etc.. Una visión pluralista del bienestar social que tiende a la gestión de los servicios desde entidades intermedias/mixtas, favoreciendo la externalización de los servicios mediante la intervención de las entidades no lucrativas.

Por otra parte, los Institutos no son estructuras jurídicamente “ilegales”, como parece justificarse para el cambio de Instituto a Consejo, en determinados supuestos de nuestra Región (Murcia y Molina de Segura), sino que requieren de

una nitidez en la distinción de las funciones propias de toma de decisiones y de gestión, salvaguardando las garantías necesarias a los usuarios de los servicios. Por tanto, el problema no parece que resida ni en su validez gestora o en el incumplimiento de normativa general o específica al respecto, sino más bien en la existencia o no de una voluntad política en uno u otro sentido.

Por consiguiente, la justificación esencial para la creación, desarrollo, cambios y consolidación de los Consejos e Institutos obedece en la práctica más a la voluntad política y a las convicciones del papel de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales; que a una mera justificación normativa o demanda social. Se convierten, así, en instrumentos discrecionales e inestables, sujetos a la voluntariedad política y a los cambios en los partidos políticos que gobiernan la administración local, conforme se ha constatado en el análisis de la trayectoria de las experiencias analizadas. A pesar de ello, la regulación y puesta en marcha de los Consejos e Institutos favorece la progresiva consolidación del “derecho” de participación, más allá de la mera graciabilidad concedida, en su caso y con condiciones, por la administración local.

A su vez, podemos comprobar que los cambios acontecidos en los Consejos e Institutos se encuentran relacionados 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 (leyes autonómicas de “segunda generación”) que se vienen produciendo desde mediados de los años noventa. En consonancia con conclusiones de otros estudios (Navarro Yáñez, 2002: 114), se observa una reducción del porcentaje de Institutos (desconcentración) y el aumento de Consejos, lo que da una muestra del cambio de orientación e interlocutores de la política de participación. A partir de este momento el planteamiento estatalista y público 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, incluso con participación del sector primario y mercantil, como muestra la Ley 3/2003, de la Región de Murcia. Un contexto donde se intensifica la atención de la

clase política en torno a la gestión “gerencial” del Estado de Bienestar y empiezan a desarrollarse coaliciones de corte pragmático orientadas a la co-gestión de servicios.

7.1.3.- Las Mancomunidades gestionan servicios sociales sin conceder espacios de participación ciudadana.

Ninguna de las Mancomunidades que gestionan los Servicios Sociales Municipales en la actualidad, y que representan al 50% (23 Ayuntamientos) de las Corporaciones Locales de la Región de Murcia, han creado y puesto en marcha 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 este Área de competencia municipal. Su objeto principal es gestionar las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Atención Primaria para la satisfacción de las necesidades sociales, prevenir la exclusión social e impulsar la cooperación y solidaridad social. Ninguna de las Mancomunidades optó, ni en su proceso de creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territoriales o Sectoriales de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

De manera crítica, se puede señalar que las Mancomunidades se han convertido en estructuras supramunicipales que han de supeditarse, por una parte a los órganos de decisión de los Ayuntamientos que las conforman y, por otra, a los propios de la Mancomunidad. En el primer caso, los acuerdos adoptados por la Mancomunidad pueden realizarse sin el control y fiscalización de los órganos de decisión de los Ayuntamientos respectivos (a pesar de ser decisiones que afectan a los ciudadanos de esa localidad), e incluso de los propios grupos políticos representativos y legítimos en el mismo. La reducida composición de los órganos de decisión de las Mancomunidades ocasiona que se restrinja el acceso a éstos de los grupos políticos de la oposición de cada uno de los Ayuntamientos, especialmente cuando su representación es minoritaria. Por otra parte, y dado el desconocimiento ciudadano respecto del funcionamiento de las Mancomunidades, la población no

“utiliza” los escasos mecanismos de participación disponibles: asistencia y participación directa a las sesiones de los Plenos, acceso a los acuerdos en tiempo y forma para posibles reclamaciones, difusión por medio de los medios de comunicación local de las sesiones y acuerdos, etc.. En el segundo caso, las Mancomunidades se encuentran supeditadas a los acuerdos de los órganos de decisión de los Ayuntamientos en asuntos relevantes, tales como la asignación de presupuestos anuales.

La inexistencia de estructuras o mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en las Mancomunidades, unido a la idiosincrasia en la toma de decisiones de éstas (Alcaldes y Concejales de los gobiernos locales), hacen que estas Entidades Locales se conviertan en “opacas” para los partidos de la oposición en los Ayuntamientos adheridos e inaccesibles para la ciudadanía y las organizaciones sociales en cuanto a la toma de decisiones de los asuntos sociales se refiere, así como a la propia gestión de los centros y servicios.

Se constata de nuevo la discrecionalidad de la administración local en la creación o no de estos mecanismos a pesar de su prescripción normativa. Así, después de más de una década de funcionamiento, las Mancomunidades de Servicios Sociales no ofrecen espacios de participación ciudadana, aunque tampoco se detecta una demanda explícita para su creación por parte de las organizaciones sociales, pero tampoco de los técnicos que adoptan una actitud de conformismo y resignación ante esta situación.

7.2.- Regulación normativa y grado de formalización.

7.2.1.- Un desarrollo normativo favorecedor de la participación y la descentralización en la gestión de los Servicios Sociales Municipales.

El desarrollo normativo de ámbito europeo, nacional y regional, tal y como se analizó en el capítulo cuarto, propicia la creación de órganos de gestión desconcentrada y de participación ciudadana tanto desde la perspectiva general por áreas de competencia municipales, como por sectores de población y/o problemáticas sociales.

En la Región de Murcia, existe un desarrollo normativo que apoya y favorece el impulso y desarrollo de los Consejos Municipales de Servicios Sociales desde 1985, con la promulgación de la primera Ley 8/1985 de Servicios Sociales. Esta señalaba entre sus principios el de la participación democrática, en el sentido de que los ciudadanos participarán en la planificación y control de los Servicios Sociales y las entidades sin fin de lucro colaboran en la gestión de los mismos a través de los Consejos Municipales. Así mismo, establecía la obligatoriedad de constituir órganos de participación ciudadana en aquellos organismos con capacidad para concertar Convenios y programas con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Este apoyo vuelve a contemplarse en una norma no específica de Servicios Sociales pero que hace referencia explícita a los mismos, concretamente la Ley 6/1988 de Régimen Local de la Región de Murcia, que prevé la creación de Consejos Sectoriales para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. Obligación que vuelve a ser explícita en la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (art.º 30.1).

En éste sentido, paradójicamente y durante más de 20 años se han estado otorgando subvenciones, suscribiendo convenios y concertando servicios entre la Administración Regional y las Corporaciones Locales a sabiendas de infringir la Ley 8/1985, de Servicios Sociales; la cual obligaba a la creación de los Consejos Municipales de Servicios Sociales como condición indispensable para disfrutar de los beneficios anteriormente citados. Así mismo, y atendiendo a la participación de

los usuarios en los centros, entidades y servicios, y después de haber transcurrido un tiempo razonable desde la promulgación de la Ley 3/2003, son escasos los Centros de Servicios Sociales Municipales que disponen en la actualidad de un Reglamento aprobado por el órgano competente y realmente aplicado, donde se regule el procedimiento por el que los usuarios de los servicios, programas y actuaciones pueden participar. No nos referimos ya a una participación democrática plena, como nos puede sugerir la citada Ley, es decir, en el diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación-control de las acciones, sino a la mera información y transparencia de las actuaciones públicas en materia de Servicios Sociales en el ámbito municipal.

Por tanto, el desarrollo normativo general y específico de la Región de Murcia y de los Servicios Sociales favorece la creación de Consejos de Servicios Sociales de carácter general y sectorial con los que canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. Por su parte, los Institutos disponen de una base jurídica que resalta su importancia como órganos especializados que permiten la celeridad en la gestión, favorecen la competencia técnica y permiten incorporar mecanismos de participación general y sectorial en su seno. La atención a los principios de uniformidad en la gestión municipal y la separación entre órganos de propuesta y debate y los de naturaleza ejecutiva, no son “excusa” para modificar los Institutos existentes en Consejos consultivos (Molina de Segura y Murcia), ni tampoco para no crear nuevos. La normativa sigue salvaguardando una amplia facultad en materia de gestión de los asuntos públicos a los organismos autónomos. Por tanto, como se demuestra en el caso de Lorca y en numerosos órganos autónomos creados en el ámbito autonómico y local, es factible la creación de Institutos y 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. La asignación y aprobación del presupuesto y la resolución de recurso son competencias propias de los órganos de gobierno local, pero no impide que 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

Por tanto, y como conclusión, señalar que el desarrollo normativo existente es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales y de carácter sectorial. Aún más, y atendiendo a la naturaleza de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y al Programa de Cooperación Social, la participación se puede considerar un núcleo central para una gestión de calidad de los Servicios Sociales Municipales. La participación ciudadana no es un asunto de interés secundario, sino el eje transversal de toda la gestión local, política y técnica en esta materia. Requiere de órganos que permitan una gestión de los asuntos de una forma ágil y una adecuada y transparente canalización de la participación social, tanto de los ciudadanos individualmente considerados como de las organizaciones sociales y políticas que los representan.

7.2.2.- Espacios institucionalizados y controlados por y para la Administración Local.

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 acuerdo del máximo órgano de gobierno del Ayuntamiento, es decir, por el Pleno Municipal. Los Institutos difieren de los Consejos, dado que los primeros son organismos autónomos con capacidad jurídica propia, mientras que los segundos son meros órganos consultivos y/o asesores sin capacidad legal.

Los Consejos e Institutos se formalizan y organizan a través de estatutos que definen sus objetivos, sistema de organización y funcionamiento, composición, órganos, etc.. El análisis de estos estatutos muestra que, en líneas generales, se trata de documentos muy similares, tanto en los objetivos y nivel de participación que ofrecen, como en el sistema organizativo interno. Según estos, los mecanismos de participación tienen vocación de permanencia en el tiempo 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).

Los Estatutos de los Consejos e Institutos, se han elaborado a iniciativa de la administración local, a través de la Concejalía respectiva, atendiendo a los criterios y condiciones del equipo que gobierna el Ayuntamiento en cada momento y diseñados íntegramente por éste, sin una deliberación previa y consensuada con los agentes sociales. Se constata de la investigación que las entidades ciudadanas son llamadas a participar cuando los estatutos ya están aprobados. Aquellos Consejos e Institutos que han realizado modificaciones en su trayectoria, motivadas por cuestiones de carácter político y/o normativo, han aprovechado para introducir tímidas e insuficientes aportaciones de los participantes, siempre y cuando éstas han sido coincidentes con la valoración del responsable político, que en última instancia es quien tiene la posibilidad y el poder de acceder a los espacios - órganos del gobierno local - donde se pueden proponer y aprobar, en su caso, tales decisiones.

El Ayuntamiento, a través de los estatutos, define y determina los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de ésta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos. Pero, a su vez, los estatutos permiten al responsable político introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan políticamente. De esta forma, los participantes pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda de la actuación municipal.

En el análisis del desarrollo normativo de los Consejos e Institutos se comprueba que éste otorga a la administración local una enorme capacidad de control sobre la agenda y procesos participativos. El Ayuntamiento se reserva la decisión sobre múltiples cuestiones, especialmente en los Consejos, como la inclusión de organizaciones, dotaciones presupuestarias, recursos humanos, etc.. De esta forma, se constata al igual que en otros estudios (Navarro Yáñez, 2002, Gadea, 2005b, Gutierrez Sastre, 2005), que el diseño introduce fuertes asimetrías de poder en el control de los recursos y procesos participativos, de manera que refuerza la dependencia de la administración.

La agenda de los asuntos a tratar y el nivel de participación que se ofrece a los participantes viene determinada de antemano y con absoluta discrecionalidad y oportunismo político por parte del Concejal de Servicios Sociales o Bienestar Social, quien utiliza el mecanismo para la consecución de sus estrategias políticas (presentar el presupuesto y la memoria de actividades, informar de forma previa al Pleno, ratificar acuerdos adoptados, etc.). De ésta forma, la participación se convierte en algo graciable, que se da o se quita, por parte del responsable político y donde los participantes son meros “invitados” - consumidores de aquello que “nos quiera decir el Ayuntamiento”.

Así, los mecanismos de participación son percibidos por las organizaciones sociales, e incluso algunos técnicos, como un instrumento de la Concejalía de Servicios Sociales del Ayuntamiento para la consecución de sus fines, definidos y delimitados en los estatutos, generando en ocasiones “recelo” y desconfianza en los participantes. Para las organizaciones sociales, los Consejos e Institutos no son percibidos como un espacio propio, sino un punto de encuentro periódico con la administración local donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en materia de Servicios Sociales. Para los técnicos suponen un marco donde rendir cuentas de su gestión por escrito y de manera sistemática, percibiéndolos como carga de trabajo - “más trabajo” - , control institucional y social y no como trabajo compartido.

Un modelo oficial que renuncia al lado más utópico de la participación, desaparecen los objetivos de cambio y la balanza se inclina hacia el ámbito de lo regulado. En estas condiciones los límites institucionales son determinantes, los elementos participativos se concentran en los procedimientos y trabajan desde lo existente y para lo existente. La participación actúa como un elemento más al servicio y en defensa de la administración local, donde la posibilidad de cambio es limitado y “dado o revocado” por quien tiene esa facultad o poder.

7.3.- Actores participantes y representatividad social.

7.3.1.- La participación ciudadana a través de entidades sociales organizadas.

Los Consejos e Institutos son mecanismos de participación ciudadana de base asociativa y de gestión de servicios y equipamientos, respectivamente, concebidos como instrumentos de diálogo entre el gobierno local y el tejido asociativo, en el marco de un territorio delimitado administrativamente. Contemplan la participación de actores políticos, técnicos y sociales, éstos últimos a través de organizaciones sociales, dada su base asociativa. Los Institutos presentan una composición más reducida que los Consejos en cuanto a las organizaciones sociales se refiere, aunque son más diversos respecto su representación técnica y política.

Las normativas y experiencias analizadas en la Región de Murcia, evidencian una clara predilección de la administración por las organizaciones sociales (asociaciones, federación de asociaciones, fundaciones) como actores de la participación ciudadana al otorgarles un mayor protagonismo respecto de ciudadanos particulares. Esta preferencia por las entidades sociales como protagonistas en la participación ciudadana es un fenómeno que también se observa en las políticas y experiencias participativas desarrolladas en los municipios de España. En ellas se constata que “los actores llamados a participar en el gobierno serían, preferentemente, las asociaciones o grupos de representación de intereses más que los ciudadanos de forma individual” (Navarro Yáñez, 2002: 14), recogiendo así una de las aportaciones más recientes que sobre el democracia participativa realiza la teoría política contemporánea en torno a la democracia asociativa.

Estos mecanismos, tratan de integrar los sectores público y social de los servicios sociales, incorporando a representantes de la administración (políticos y técnicos) 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 representan intereses colectivos y no individuales. Así, 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, aunque reducidos, Consejos.

Las organizaciones sociales son percibidas como actores privilegiados por el conocimiento de la realidad social general y de los colectivos a los que representa y su presencia activa en la vida municipal. Las asociaciones proporcionan a la clase política municipal apoyo, información e influencia sobre la opinión pública, en un contexto de alta competitividad electoral y “en el que la función de movilización de los partidos se basa en la incrustación capilar entre asociaciones y grupos de interés” (Navarro Yáñez, 2002: 150). Así mismo, se valora muy positivamente el papel de interlocución con la administración dada la experiencia de colaboración con ésta y por la agilidad, proximidad, flexibilidad y eficacia en las intervenciones que pueden desarrollar para la resolución de las necesidades y problemáticas sociales. De esta forma, se convierten en “auditores” sociales y gestores aventajados frente al sector público y a los ciudadanos individualmente considerados.

Nos encontramos en un contexto pluralista del bienestar donde los discursos y prácticas identifican la colaboración entre la administración pública y las organizaciones sociales como sinónimo de participación ciudadana, voluntarismo, altruismo, sin fines de lucro y, además, con eficacia en la prestación de los servicios. Este escenario ofrece legitimidad a las administraciones locales que incorporan a las entidades sociales como actores de los mecanismos de participación y gestores directos de centros, servicios y programas. Relaciones que legitiman tanto a las administraciones como a las propias organizaciones sociales, en un proceso que se retroalimenta asimismo por la “inercia” de las interdependencias. Un proceso de revisión de objetivos y formas de intervención de los agentes sociales, donde la intervención pública es menos productor e interventor y más subvencionador y financiador; una gestión pluralista del bienestar (Rodríguez Cabrero, 1990 y Rodríguez Cabrero y Codorniu, 1996), que conlleva la relación complementaria de los agentes sociales existentes, la búsqueda de la efectividad de las políticas y la implicación social en su gestión. Como señala Navarro Yáñez (2002), esta perspectiva pluralista (“pluralismo público”) insiste en los beneficios que conlleva la intensificación en las relaciones entre gobierno y asociaciones. El gobierno

municipal, en el contexto de un nuevo marco institucional, caracterizado por el pragmatismo, gerencialismo y eficacia en la provisión de los servicios, promueve acuerdos con las organizaciones sociales con el fin de extender el pluralismo del bienestar, incorporando a éstas entidades en la gestión social.

En teoría, ésta desconcentración de poder a favor de entidades sociales situadas al margen de la jerarquía administrativa permitiría un funcionamiento menos rígido y burocratizado de las instituciones, a la vez que facilitaría una mejor adaptación de los servicios y programas a las necesidades y recursos del entorno y un incremento de la conciencia y la responsabilidad ciudadana (Gutiérrez Sastre, 2005: 76)

7.3.2.- Burocratización, especialización y dependencia de las entidades sociales.

El proceso anteriormente analizado, no siempre es interpretado en términos positivos. No todo son ventajas, existen posturas críticas respecto a la teoría pluralista clásica expuesta, que identifican el progresivo deterioro del Sistema de Servicios Sociales con la incesante delegación de la gestión de servicios sociales públicos a las organizaciones no gubernamentales y recientemente a través del sector mercantil. La privatización de los servicios sociales públicos; la inestabilidad de centros, servicios y programas; la introducción de criterios mercantiles en la gestión; la precariedad laboral, la utilización de la acción “voluntaria” como forma de acceso (como si de una carrera profesional se tratara) al ámbito profesional en las organizaciones, el abandono de los profesionales con mayor experiencia y la aparición de perfiles profesionales difusos orientados al abaratamiento de costes laborales; son algunos indicadores que muestran una tendencia a la deslegitimación de las instituciones públicas del Estado y a la reducción de la cantidad y calidad de las prestaciones públicas, restringiéndose éstas a los sectores más desfavorecidos de la población. Este proceso de “remercantilización de los servicios sociales bajo la forma pura y dura de la privatización de buena parte de los servicios sociales universalizados y habitualmente garantizados” (Alonso, 1996: 111) es común en los Estados de Bienestar occidentales.

Las personas entrevistadas señalan algunos efectos “perversos” de éste proceso de delegación de asuntos públicos al ámbito asociativo para las mismas entidades sociales. Concretamente señalan su progresiva burocratización, profesionalización, especialización y dependencia económica respecto de las administraciones públicas.

La necesaria y constante demostración y énfasis en la eficacia en su gestión técnica y económica obliga a las organizaciones sociales a dedicar una parte importante de sus recursos económicos y humanos a dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por los innumerables convenios, contratos y/o subvenciones suscritos con las administraciones para su mantenimiento y el desarrollo de actuaciones. Considerando, a su vez, la fragmentación de la administración pública en numerosos niveles competenciales, organismos directivos y líneas de financiación obliga a las entidades a estar continuamente al acecho de las convocatorias, solicitando y justificando fondos públicos permanentemente.

A la vista de la información obtenida en la presente investigación, se confirman los riesgos derivados de una mayor burocratización y mercantilización, tendencias observadas por diferentes investigaciones sobre éste aspecto. Las organizaciones sociales se convierten en entidades parapúblicas, sometidas al control burocrático por parte de las autoridades públicas, reduciendo, así, algunas de las ventajas comparativas que usualmente se atribuyen a este tipo de entidades, como la flexibilidad y la capacidad de innovación (Sarasa y Obrador, 1999: 142).

A su vez, la concurrencia competitiva de los fondos públicos, orienta a las administraciones a perfeccionar y “endurecer” continuamente las condiciones y requisitos para la concesión de subvenciones y prestación de servicios. El inacabable y agotador cumplimiento de condiciones de acceso a la gestión de lo público (registros de entidades, contabilidad, auditorias, planes de evacuación, prevención de riesgos, infraestructura, materiales, personal, etc.) lleva a las entidades a perder el potencial de flexibilidad y capacidad de innovación, dado que al final la administración determina que y como se hace y a quien se han de prestar los servicios. Por tanto, la administración, por una parte, justifica la delegación de la

gestión de los servicios sociales a éstas entidades por su legitimidad/representatividad social, flexibilidad, proximidad e innovación en la resolución de los problemas sociales, pero a su vez, les somete a un marco normativo y económico que les impide desarrollar tales capacidades y virtudes, restringiendo su autonomía. Aun más, se constata en la investigación la dependencia de las organizaciones sociales respecto del poder político existente, considerando que son meros instrumentos para legitimar las políticas públicas decididas por el gobierno municipal.

Por otra parte, la progresiva mercantilización de lo social, reorienta a las organizaciones sociales hacia aquellos colectivos, problemáticas y modos de intervención en razón de las mayores posibilidades y garantías de financiación. El dominio de la lógica pública se constata en la redefinición de los colectivos diana basada en las categorías administrativas. De esta forma, como señala Navarro Yáñez (2002), las asociaciones se convierten en “actores artificiales” sobre los que cabe influir, ya sea en su origen, ya sea en su acción; sometiéndolas a dilemas sobre su identidad, ética y forma más adecuada de actuar.

Conforme señalan los informantes, este contexto genera una progresiva profesionalización y especialización del tejido asociativo con un doble efecto. Por un lado, y ante la creciente expectativa que ofrecen las asociaciones como yacimiento de empleo por el apoyo que les ofrecen las administraciones públicas para la gestión delegada de los servicios sociales, los profesionales generan su propio empleo mediante la creación de asociaciones y/o fundaciones, como fórmula jurídica que les permite acceder a subvenciones y contratar. Estas asociaciones “profesionales” se constituyen sin una base social, defienden intereses sectoriales para abrirse un “hueco en el mercado social”, los colectivos a los que supuestamente representan y defienden son simplemente usuarios de los servicios que prestan y que dan sentido a su existencia. Esta situación provoca recelo en el mundo profesional adscrito a las administraciones públicas que empiezan a valorar a estas organizaciones sociales como “chiringuitos profesionales”, aunque, al mismo tiempo, las utilizan para que gestionen los programas y actuaciones que implican complejidad o intervención directa. Una relación de “conveniencia” y distribución

de tareas entre profesionales públicos y privados. Suponen, a su vez, una competencia desleal respecto a otras formulas jurídicas que no pueden acceder al mercado de las subvenciones y la prestación de servicios por el hecho jurídico de no ser “no lucrativas”. Esta realidad ha generado un sentimiento de discriminación en determinadas entidades de la economía social (cooperativas, sociedades anónimas laborales, mutuas, etc.) y del propio entorno empresarial en el acceso y “disfrute” de los fondos públicos destinados al bienestar social. Los servicios personales y de provisión del bienestar social empiezan a ser rentables económicamente y estas organizaciones empresariales reivindica a las administraciones poder acceder a las subvenciones y contratas en la prestación de los servicios sociales, aunque sea “reinvirtiendo sus posibles beneficios a la sociedad”. Para ello aluden razones tales como la eficacia en la gestión, la corresponsabilidad social de sus empresas, la democracia en las relaciones laborales, la calidad certificada, etc. .

Por otro lado, las asociaciones existentes se especializan, se atomizan, se distancian de la población a la que sirven, se tornan menos reivindicativas, dedican más tiempo a cuestiones instrumentales que a incorporarse a mecanismos o foros de participación ciudadana o de presión para influir de manera efectiva en las políticas. Evitan espacios y encuentros generadores de conflicto público con la administración con el fin de salvaguardar sus posibilidades de acceder y/o mantener los fondos públicos que perciben o pretenden alcanzar en el futuro. La defensa, articulación y representación de los interés de la población en situación de dificultad social se encuentra limitada, en ocasiones, como consecuencia de la excesiva dependencia de las organizaciones sociales respecto de las administraciones. Así mismo, se observa que los profesionales de las organizaciones acceden y ocupan progresivamente los órganos de toma de decisiones, dada las dificultades de gestión que conllevan éstas, quedando los “socios” relegados a meros usuarios de los servicios que presta la asociación que en su día promovieron.

La fragmentación asociativa resultante y la necesaria captación de fondos para su continuidad y desarrollo genera entre las entidades relaciones de competencia en mayor medida que de cooperación. Así como muestran las experiencias analizadas, son escasos los servicios y programas gestionados y

realizados entre entidades o la creación de redes interasociativas, siendo lo más habitual la mera coordinación de actuaciones con el fin de evitar un solapamiento de las mismas en el tiempo.

La dependencia de decisiones técnicas, la competencia entre entidades por las subvenciones y contrataciones públicas y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas tienen a negar autonomía social a las organizaciones y, de esta manera, perpetúan la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación de la administración (Gadea, 2005a: 45).

Se produce, una coincidencia con otros estudios (De la Torre, 2005), una excesiva dependencia de los fondos públicos en los servicios que prestan las asociaciones. Una dependencia que puede ser considerada un problema en determinados casos de servicios necesarios, ya que existe siempre un margen de inseguridad en la concesión de subvenciones y en la aprobación de convenios. Además, en el caso de ser aprobada la solicitud, se produce un ritmo temporal, sujeto al procedimiento de asignación de los fondos por parte de la Administración, que distancia en el tiempo el momento de la concesión de los fondos y el momento de su ingreso, lo que puede suponer una penalización para las entidades sociales de menor poder económico. Esta dependencia económica supone una mayor presencia del poder público y un cierto margen de discrecionalidad política que puede ser utilizada por los responsables políticos para sus necesidades.

De esta forma, los resultados de ésta investigación confirman la tendencia de la reconstrucción del sector voluntario en España, en lo que puede denominarse patrón latino de Estado de Bienestar, bajo un triple condicionante: financiero, de fuerte dependencia de los recursos públicos para poder sobrevivir y desarrollar programas sociales; ideológico o fuerte crecimiento organizativo en un contexto de mayor atomización social que tiende a favorecer el estilo clientelar de las entidades sociales; y organizativo o dificultad de coordinación interna de un sector fragmentado (Rodríguez Cabrero y Codorniu, 1996: 27). De esta forma se hace necesario que la mayor presencia de las entidades en órganos consultivos, como los Consejos, posibilite a las entidades representar un mayor papel cívico y alcanzar así una mayor

relevancia como portadores de intereses ciudadanos. Pero para ello deben salvar los inconvenientes mencionados, que pueden poner en peligro su identidad como agentes de denuncia y conciencia social, y además deben alcanzar mayores niveles de coordinación entre ellas para evitar la manipulación política a que pueden estar tentadas algunas autoridades (Sarasa y Obrador, 1999: 142).

Por último, la especialización asociativa, sin duda, contribuye a que disponga 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 y por tanto su contribución a un proyecto de desarrollo social en el ámbito municipal sea escaso, centrado exclusivamente en sus intereses sectoriales, tal y como manifiestan los entrevistados.

7.3.3.- Sesgos participativos: inclusión de colaboradores vs. exclusión de opositores.

El gobierno municipal posee el monopolio de las oportunidades de participación y diseña y distribuye de manera diferente las posibilidades de participación en función del perfil y líneas de acción que presenta el sistema político municipal. En concreto, privilegia aquellos grupos y entidades que ofrezcan mayores ventajas objetivas y subjetivas para maximizar la acción del gobierno y asegurar la consecución de sus intereses.

En la investigación realizada se confirma la existencia de sesgos participativos respecto de los actores a los que se posibilita la oportunidad de participar en los Consejos e Institutos. Los mismos estatutos determinan los actores llamados a participar y seleccionan las oportunidades y posibilidades de otros actores futuros. Por otra parte, estos mecanismos de participación, se caracterizan por 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. Este nivel participación genera en su propio diseño la inclusión / exclusión de los ciudadanos individualmente considerados, así como de determinadas entidades,

colectivos sociales y grupos políticos. Se produce una democratización parcial diseñada en razón de los beneficios esperados del proceso participativo.

En éste sentido se valora, en aquellos municipios en los que existe, de forma positiva la existencia de un Registro Municipal de Entidades Ciudadanas, público y permanentemente actualizado. Este instrumento permite una mayor transparencia en los procesos de selección de participantes en los Consejos e Institutos, aunque también presenta sesgos respecto de aquellos grupos no organizados, con dificultades administrativas, no prestadoras de servicios o simplemente sin un deseo de inscribirse en éste tipo de registros públicos.

El análisis del modelo de actor social que subyace muestra cuatro sesgos participativos. 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 ciudadanos individualmente considerados, colectivos jurídicamente no organizados, entidades con escasa influencia profesional y/o política y/o su conocida posición reivindicativa, calificada como “politización”. 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). En tercer lugar, lleva implícito un modelo ideal de organizaciones sociales altruistas, voluntarias, orientadas a fines generales y 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. Las asociaciones son percibidas socialmente, por el mero hecho de serlas, como entidades representativas de la ciudadanía, sin supervisar si en la práctica interna y en su proyección externa funcionan, son democráticas y, por tanto, merecedoras de tal privilegio. Por último, el tipo de representación es más sectorial que territorial en los Consejos, no así en los Institutos, lo que puede implicar un riesgo de corporatización y especialización asociativa.

Así mismo, se constata que los Consejos e Institutos producen ciertos sesgos participativos, al beneficiar a ciertos grupos en la trama asociativa local sobre otros con menor influencia, organización o representatividad (inmigración, infancia,

juventud, exclusión social). Ante el evidente déficit de participación de organizaciones representativas del colectivo inmigrante en los Consejos e Institutos, los informantes consideran unánimemente la conveniencia en la integración de éstas entidades en la composición de los Consejos. Esta progresiva integración en los canales normalizados de participación ciudadana, favorecería procesos de organización asociativa del colectivo, para que tuvieran “voz” por sí mismos y no de manera delegada a técnicos o políticos.

Respecto de los actores políticos, todos los Consejos e Institutos contemplan la participación de los representantes políticos del gobierno local, siendo los que ostentan los cargos de máxima decisión en los órganos rectores. Cuando nos referimos a los grupos políticos de la oposición, su representación se encuentra, habitualmente, en función de los resultados electorales obtenidos. En algunos Consejos sólo se contempla la participación de los primeros, aunque siempre se encuentran presentes en los Institutos, dada la capacidad en la toma de decisiones de éstos. La participación de los grupos políticos de la oposición en los Institutos no es cuestionable, dado que deben ser reflejo de los órganos de decisión de la propia Corporación Local. Pero cuando nos referimos a los Consejos, observamos que no existe una valoración unánime respecto de si deben o no participar. La inclusión o 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 la no conveniencia de su inclusión con vocales, atendiendo a evitar la “politización”, como si la exclusión no fuera “politización partidista” en sí misma. La ausencia de los grupos de la oposición se justifica por la definición del Consejo como órgano apolítico, aunque por otra parte si forman parte del mismo representantes del partido que gobierna el Ayuntamiento.

A favor de la inclusión, los informantes refieren que su integración favorece la representación ciudadana, un debate y deliberación más plural y, por tanto, una mayor riqueza en la argumentación, diagnóstico y elaboración de alternativas. En su contra, se indica que genera discusiones partidistas, motivadas incluso por temas ajenos a los propios del Consejo, que finalizan en enfrentamientos entre grupos

políticos, alejándose del debate y percibiéndose el resto de asistentes como “espectadores” de una “batalla” desarrollada en un contexto inapropiado o donde “ellos” sobran. Situaciones valoradas por los entrevistados como de mera “instrumentalización política o partidista” del Consejo, en particular, y de “politización de los espacios de participación” social, en general. Ante estas “discusiones políticas” 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.

En otras ocasiones sucede lo contrario, es decir, los grupos políticos de la oposición no asisten a los Consejos, dado que sus acuerdos no son vinculantes y los ciudadanos no son “espectadores” de las sesiones (no son públicas, ni son emitidas por los medios de comunicación). De esta manera, los Consejos se convierten en “encuentros” sin relevancia política para los partidos de la oposición, los cuales “reservan” sus intervenciones “más políticas” para los órganos de decisión del Ayuntamiento (Junta y Pleno), siendo, además, alguno de ellos públicos. Ambas situaciones (enfrentamientos de los grupos políticos o la falta de participación de la oposición) sirven de argumentación para motivar la exclusión, en determinados supuestos, de los grupos políticos de la oposición en los Consejos Municipales de Servicios Sociales.

En la práctica, se constata que la asistencia de los partidos políticos de la oposición a los Consejos no es aconsejable para quienes han tenido ésta experiencia y que finalmente han abandonado, mientras si lo consideran quiénes no disponen de Consejo Municipal.

Por todo lo anterior, el modelo de participación asociativa que se comprueba en los Consejos e Institutos, reproduce la brecha entre los actores sociales reconocidos como sujetos políticos, es decir, con capacidad para intervenir en los asuntos públicos y aquellos sujetos a los que se les ha negado las oportunidades de acceder a las políticas públicas, concretamente: ciudadanos particulares, colectivos no organizados, personas con problemáticas sociales sin representación social y grupos políticos en la oposición. Por tanto, se constata que “la oferta de

oportunidades de participación es una política pública sujeta a prácticas de oportunismo político, pues la demanda de participación será canalizada y satisfecha siempre y cuando resulte beneficioso para el gobierno municipal, cuando la estructura política local presente un marco favorable para hacer compatible la oferta y la acción del gobierno, y en definitiva, la victoria electoral” (Navarro Yáñez, 2002: 53-54).

El gobierno municipal va adaptando la red de actores incluidos y excluidos, formando una coalición que no ponga en peligro su acción de gobierno, su acceso a él, e incluso le sea favorable en su enfrentamiento político con otros partidos (democracia representativa de competencia entre partidos). Para profundizar en la interacción entre el sector asociativo y el gobierno municipal es necesario destacar que las organizaciones sociales se ven sometidas a dos constricciones estructurales distintas: una relacionada con los rasgos característicos de la acción colectiva que desarrollan; otra, con el hecho de que a través del gobierno local pueden obtener bienes públicos locales que reivindican y los bienes privados que precisan (cuotas de poder y subvenciones), Ambas constricciones, como señalan Aguiar y Navarro (2000), condicionan la interacción estratégica entre el gobierno municipal y las asociaciones cuando se pone en marcha un proceso de democratización, como son los Consejos e Institutos. De esta forma, las asociaciones afines ofrecerán su apoyo a cambio de que el gobierno municipal las apoye a su vez. El gobierno fomenta a las organizaciones que considera afines, con las que confía, produciendo una apertura sesgada de los órganos de participación donde las asociaciones adversas quedan parcialmente excluidas o en situación minoritaria respecto a las primeras.

De ésta forma, “los sesgos de selección de los actores que componen los mecanismos participativos introduce el riesgo de que éstos se conviertan en instrumentos de clientelismo político, riesgo que es todavía mayor si tomamos en consideración la gran dependencia económica de las entidades sociales respecto de la financiación pública” (Gadea, 2005a: 48).

Los sesgos de acceso, selección y participación de actores detectados confirman tendencias similares a otros estudios, en el sentido de que “los cambios de

la agenda y orientaciones de la actuación municipal condicionan la conformación de redes de actores” (Navarro Yáñez, 2002: 156), debido a la dependencia de las organizaciones de las administraciones, el ejercicio de facilitación respecto a poder desarrollar actividades, la debilidad estructural de los actores civiles y el objetivo básico delimitado por el marco institucional.

Es necesario arbitrar mecanismos de renovación y adaptación en la composición y representatividad social, de manera que los Consejos e Institutos puedan decidir sobre los actores y los criterios de selección de los mismos, en su caso, con una plena autonomía. Medida orientada a garantizar la configuración de una red social flexible, abierta e inclusiva, que permita la incorporación de nuevos miembros en el futuro y establezca su procedimiento de manera transparente, lo que implicaría que las organizaciones futuras puedan solicitar su integración en el Instituto o Consejo atendiendo a sus propios Estatutos de creación. De esta forma, la participación de las entidades sociales en los Institutos o Consejos se recoge como un derecho posible de ejercer por sí mismo y no una decisión, arbitraria u oportunista, adoptada por el equipo de gobierno municipal.

Es preciso que el gobierno municipal interesado en democratizar la democracia abra cauces de participación a todas las asociaciones democráticas, afines o no, como señalan Aguiar y Navarro (2000), pero también al conjunto de partidos políticos con el fin de evitar sesgos participativos.

7.3.4.- Dificultades y asimetrías en la representatividad.

Los Consejos e Institutos presentan en sí mismos una asimetría de poder entre los actores implicados: gobierno municipal y asociaciones civiles. La representatividad en el modelo de participación asociativa, como son los Consejos e Institutos, se encuentra inevitablemente concentrada en una persona que, en y por su existencia reconocida (concejal, presidente, portavoz), saca al grupo de la inexistencia del simple agregado. El representante, el portavoz, tiene ese “capital o poder simbólico”, en palabras de Bourdieu, que le otorga la delegación autorizada y efectiva del grupo social por el que habla.

Como señalábamos anteriormente, el tejido social se caracteriza por organizaciones sociales con una elevada atomización, fragmentación y especialización lo que dificulta los procesos de representación y participación plural. Existen organizaciones vecinales, organizaciones sociales de interés general, entidades que representan colectivos y problemáticas sociales concretas o sectoriales. Por otra parte, existen entidades sociales agrupadas en otras de segunda y tercera categoría (uniones, agrupaciones, federaciones, etc.) con una importante representación y relevancia territorial, social y política. Por último, existen entidades aisladas que representan a colectivos minoritarios, muy desfavorecidos y con escasa repercusión social y política, o incluso a grupos de población no organizados ni con representación social organizada. Conciliar en la práctica esta realidad compleja resulta especialmente difícil en los municipios de mayor tamaño, dado que éstos suelen disponer de un tejido social numeroso, atomizado y diverso. En éste caso, al incremento de los costes de participación derivados del aumento en el número potencial de participantes en las decisiones, se une la dificultad de definir intereses comunes a partir de intereses cada vez más diversos, a lo que en su conjunto podría denominarse costes de decisión (Navarro Yáñez, 2002: 43)

La investigación empírica realizada muestra 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. Un número reducido de actores se apoderan, en nombre de su representación en las organizaciones sociales, de la voz del conjunto del tejido social, monopolizando el acceso a la oferta de oportunidades de participación que ofrecen los Consejos e Institutos. Destacar que en los Institutos únicamente existe como representante ciudadana la federación de asociaciones de vecinos, no participando ninguna organización social.

La valoración respecto de la representatividad social de las asociaciones es puesta en cuestión por los siguientes motivos. Por una parte, que sean representativas de manera efectiva del colectivo social, dado que los sectores de

población y/o problemáticas sociales suelen estar vinculadas a la vez con varias entidades, dada la fragmentación de las mismas. Por ello, no suele existir una entidad que aglutine de forma totalizadora a una determinada problemática social o sector de población; por lo que la representatividad es siempre “relativa”. Por su parte, las federaciones de asociaciones o centros, presentan dificultades de organización interna para canalizar y representar las demandas y necesidades de las diferentes asociaciones que las conforman a los Consejos e Institutos. En ellas se observan conflictos de intereses y representación. Las federaciones son presididas por una persona que a su vez preside una de las asociaciones de la federación, lo que implica que una persona aglutina una doble representación: su asociación y la federación. Se constata, en estos casos, que se privilegia la representación respecto de la asociación, por encontrarse más identificado y legitimado. Por otra, las personas autorizadas a la representación no suelen realizar las acciones pertinentes con anterioridad (audición y recogida de propuestas, necesidades, sugerencias e iniciativas) y posterioridad (rendir cuentas de asuntos tratados y acuerdos adoptados, evaluar acciones y alternativas, proponer estrategias futuras) a las sesiones de los Consejos e Institutos.

Por consiguiente, este modelo de participación basado en organizaciones ciudadanas presenta limitaciones de representación, concretamente la derivada de que los miembros que participan en los Consejos e Institutos no siempre pueden ser considerados representativos de las propias entidades de las que forman parte, bien por no desempeñar su papel adecuadamente, no disponer de las capacidades para hacerlo con eficacia y/o no ser de interés para la propia entidad.

Por una parte, los informantes reconocen la desigual capacidad y habilidad de los participantes de los Consejos e Institutos para formular opiniones políticas debido al insuficiente capital cultural y/o autonomía organizativa. Como señala Champagne (2005), 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. Se constata, como señala P. Bourdieu, que “no todos los agentes poseen en el mismo grado los instrumentos,

especialmente el capital cultural, que son necesarios para producir una opinión personal, en el doble sentido de autónoma y conforme a los intereses vinculados a una posición particular” (Bourdieu, 2005: 75). Pero esta carencia de habilidades y capacidades de determinadas organizaciones sociales es utilizada por la mayoría de actores políticos y técnicos para justificar su incompetencia para tomar decisiones y gestionar con eficacia y autonomía determinados servicios y proyectos. La racionalidad en el tiempo y la instrumentalización administrativa de los mecanismos de participación impide el desarrollo de procesos de transferencia de poder (“*empowerment*”) de los técnicos a las organizaciones sociales para que adquieran las capacidades y habilidades necesarias para adoptar decisiones y corresponsabilizarse de los asuntos públicos.

Por otra, se comprueba en la investigación que las organizaciones no prevén espacios de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización (más allá de la Junta Directiva), con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto del grupo social al que pretenden representar. De ahí, que ésta delegación autorizada pueda presentar limitaciones para movilizar al grupo que le autoriza.

Por otra parte, la administración a través de los diferentes equipos de gobierno tienden a privilegiar la presencia activa en los mecanismos participativos de aquellas organizaciones colaboradoras, es decir, entidades con las que mantienen vínculos administrativos-económicos (convenios, acuerdos de colaboración, subvenciones) en la prestación de servicios públicos y que presentan mayores capacidades de organización e influencia política. De ésta forma, los mecanismos participativos se constituyen por personas que representan a entidades sociales consideradas “afines”, individual y/o en su conjunto, a los objetivos y estrategias políticas del gobierno local del momento. Por el contrario, los grupos y entidades sociales menos organizados, especializados e influyentes se encuentran excluidos.

Se constata, así, una clara desigualdad en el acceso a los espacios, ofertas y oportunidades de participación ciudadana por parte de las diferentes organizaciones sociales y, por tanto, en la representación de los diferentes colectivos y

problemáticas sujetos y objeto de los servicios sociales. Al respecto, el trabajo de Hirschman (1977), sobre las posibilidades de la participación en política es esclarecedor; al señalar que para algunos grupos resulta relativamente sencillo el uso de la voz, es decir, expresar los intereses y expectativas; mientras que otros, los más, han de conformarse con ser leales al sistema, y los menos, con poder salirse del mismo. De ésta forma, se confirma lo señalado por P. Bourdieu 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).

El resultado, en coincidencia con otros estudios similares, es un “círculo vicioso en el que, por un lado, y debido a que la participación sólo se dirige a algunos, no se producen cambios importantes y, por otro, y debido a que no se prevén cambios importantes, sólo participan algunos” (Gutiérrez Sastre, 2005: 177).

Los Concejales manifiestan su decepción y preocupación ante la escasa participación (falta de asistencia y de participación activa) y representatividad de las organizaciones sociales (“siempre son los mismos”). Esta valoración es compartida por los concejales de gobierno y los de la oposición, aunque difieren a la hora de buscar explicaciones. Los del gobierno se remiten a explicaciones centradas en las propias organizaciones sociales, mientras que los de la oposición aprovechan la ocasión para acusar a los concejales con responsabilidades de gobierno de un protagonismo y una actitud acaparadora que acaba desactivando a los demás actores de la sociedad civil. Las críticas se dirigen tanto a la debilidad como a la instrumentalización de las relaciones entre gobierno y asociaciones y, en consecuencia, apuntan hacia la aparición de dinámicas clientelares y procesos de manipulación institucional de unos grupos sociales cada vez más dependientes y subordinados. Nos encontramos, por consiguiente, lejos del modelo de concejal relacional y político que acepta la interdependencia con los distintos actores de su entorno local considerados en clave de red. Pero esta tendencia, se retroalimenta con la debilidad de la sociedad civil, más centrada en sus tareas que en procesos participativos de interés general.

La escasa representatividad social en la composición de los órganos rectores de los Consejos e Institutos puede ser mejorada, según los informantes, mediante la inclusión de colectivos no representados, creación de Mesas de Trabajo o Comisiones específicas de carácter sectorial y/o monográfico, permanentes o creadas “ad hoc”, y orgánicamente vinculadas a éstos y regulando derechos y deberes de los representantes (algunas de éstas medidas han sido adoptadas por Consejos e Institutos). El análisis de las experiencias concretas, que han generado espacios intermedios de participación por sectores de población o problemáticas sociales concretas, demuestra que se ha facilitado la comunicación ascendente y descendente entre los diferentes niveles orgánicos de los Consejos e Institutos.

Por tanto, se rechaza la relación implícita entre eficacia y número de participantes; es decir, que a mayor representatividad social y, por tanto, mayor número de entidades sociales participantes, menor es la eficacia en la gestión de los asuntos que conciernen al Consejo o Instituto. La cuestión no estriba en reducir el número de entidades y colectivos sociales representados para mejorar la eficacia de las deliberaciones y acuerdos, sino en impulsar metodologías que permitan la máxima audición y representatividad social, dado que son en estos indicadores donde se encontrará la eficacia y esencia de la participación.

7.4.- Objetivos, funciones y organización interna.

7.4.1.- La brecha entre objetivos y funciones formales y reales.

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivo no vinculantes para las autoridades locales (dar y recoger información). Se encuentran basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Se excluyen otras formas de participación referidas a la reivindicación y adopción de decisiones conjuntas en la elaboración de las políticas y presupuestos sociales.

Por su parte, los Institutos cumplen, fundamentalmente, el objetivo de gestión descentralizada y ejecución directa de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales, existiendo una mayor vinculación de la participación generada en su seno respecto de las decisiones en la gestión directa. Considerando su finalidad, estos requieren de un importante esfuerzo y preparación, especialmente, para los técnicos. Estos son los responsables de dar cuenta y emitir informes a los órganos rectores del Instituto, los cuales son convocados en numerosas ocasiones y con reducida periodicidad (incluso semanal). Esta situación sucede de forma similar en los Consejos, aunque en menor medida, dada sus limitadas funciones y su mayor periodicidad en las sesiones.

De la investigación realizada, 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 los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permite conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos

y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. Las organizaciones sociales valoran muy favorablemente estos mecanismos especialmente por la posibilidad de diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales municipales.

Para los técnicos supone un instrumento para detectar necesidades sociales y agilizar el funcionamiento, y en ocasiones mejorar la coordinación, 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).

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.

La preocupación de los Concejales se concentran en la dimensión administrativa – instrumental sobre como construir los canales de relación. No se encuentran interesados en asuntos de naturaleza política (como mejorar la involucración de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas). Los concejales no han dado el salto cualitativo que implica el actual contexto relacional en la construcción de las políticas públicas.

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, solo cumplen 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.

La investigación muestra que la función práctica de los Consejos es 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 éstos 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 también a las propias entidades sociales.

En comparación con los Consejos, los participantes en los Institutos consideran 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 estos mecanismos un sentido de “utilidad real” en el cumplimiento de objetivos y funciones.

7.4.2.- Organización y funcionamiento en razón de criterios y necesidades de la Administración.

Los Consejos e Institutos están vinculados, territorial y organizativamente a los Departamentos / Concejalías de Servicios Sociales o Bienestar Social de los Ayuntamientos y a los Centros de Servicios Sociales. La gestión técnica de los asuntos sociales adquiere carácter preferente y casi exclusivo en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos de participación.

Esta tendencia privilegia la concepción de los ciudadanos como usuarios y consumidores de los servicios y proyectos que se desarrollan desde los Centros de Servicios Sociales y no como sujetos políticos – ciudadanía - . Supone, como se ha señalado anteriormente, una forma de excluir a determinados sujetos sociales argumentando que no disponen de las capacidades técnicas para construir una opinión considerada eficaz y capaz de confrontarse con otras perspectivas desde una opción racional.

Uno de los aspectos más visibles e importantes de la participación analizada es su competencia a la hora de determinar las formas de hacer. 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,

La administración local, a través del representante del equipo de gobierno, en calidad de máximo representante y anfitrión, se reserva el derecho de asignar las pautas legítimas. Es quien decide quién puede y no puede asistir, las condiciones que deben establecerse, la periodicidad de las reuniones y, sobre todo, el contenido de las mismas. Son relaciones verticales, rígidas y desiguales orientado a unificar discursos, pautas y prácticas sociales. El control del sentido, contenido y metodología pertenece a la organización, racionaliza la política con el asesoramiento profesional y las organizaciones acuden a la invitación en calidad más de usuarios que como ciudadanos.

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. Por otra parte, 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.

Así mismo, se comprueba 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. La excesiva dependencia de las organizaciones respecto de las administraciones públicas determina las relaciones entre ambas, especialmente cuando éstas se producen en espacios “públicos”. Las relaciones entre administración y ciudadanía en los Consejos e Institutos son desiguales, jerárquicas, condicionadas e instrumentales.

Las estructuras formales e informales intermedias de participación por sectores de población o problemáticas concretas, planteadas en algunos Consejos e Institutos, favorecen una mayor participación y comunicación ascendente y descendente; aunque siguen siendo restrictivas en los actores a los que se les ofrece las posibilidades de participación.

En general, se comprueba que la organización y dinámica de las sesiones no son favorecedores 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 Concej/a responsable, en función de la agenda que estratégicamente le interesa y donde las organizaciones se muestran espectadores o consumidores de información. La pertenencia al Consejo o Instituto se percibe más como una cuota de “poder” de y entre las propias organizaciones, que

como una posibilidad real y práctica para transformar dinámicas y estructuras sociales mediante el discurso reivindicativo.

Se comprueba así que la opinión política de los actores participantes es inseparable de las condiciones sociales en las que ésta se produce. Los Consejos e Institutos no favorecen en su dinámica y organización las condiciones para construir una voluntad general realmente colectiva, resultado de la confrontación dialéctica. La administración, por tanto, determina los agentes participantes pero también las relaciones posibles entre ellos en el seno de éstos mecanismos. Como nos 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 condiciones y posibilidades reales de participación e influencia en las políticas sociales.

Todo ello refleja, según los informantes más críticos, la necesaria revisión, no sólo de sus objetivos y funciones, sino también de los aspectos metodológicos en los que se desarrollan los Consejos e Institutos. La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de “tiempos” que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades sociales y de manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo o Instituto, e incluso de la misma administración local, con el fin de captar fondos.

Por último, cabe destacar que el sistema político actual ha originado una forma decisional fragmentada en múltiples Concejalías. Cada departamento sectorial (juventud, mujer, personas mayores,...) e incluso en razón de problemáticas concretas (violencia hacia la mujer, drogodependencias,...) implementa procesos de facilitación con respecto a sectores diversos de la trama asociativa local, duplicando procesos y tareas.

7.5.- Temáticas tratadas y relevancia social.

7.5.1.- Predominio de asuntos técnicos y administrativos sobre los participativos.

El análisis de los convocatorias de las sesiones de los Consejos e Institutos muestra claramente que los asuntos que se tratan en los Consejos se encuentran relacionados con la presentación e información de servicios, proyectos y actuaciones, presupuesto anual de la Concejalía; normativas que regulan las prestaciones y ayudas municipales en materia de Servicios Sociales (Ayuda a Domicilio, Teleasistencia, Ayudas Económicas, etc.) y casos en situación de dificultad social.

Se comprueba así que los asuntos se encuentran centrados en requerimientos técnicos y administrativos – burocráticos (presentación y aprobación de solicitud de subvenciones y prestaciones) y no asuntos de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos de necesidades, propuestas de actuaciones, ejecución, seguimiento y evaluación de centros y proyectos y toma de decisiones. En consonancia con ésta realidad, se constata que las convocatorias suelen coincidir en períodos vinculados con las convocatorias de subvenciones, presupuestos municipales, etc. . En tal sentido, los Consejos son utilizados con oportunismo político para legitimar políticas públicas mediante la mera presentación e información a estos órganos, concediendo a este hecho rango de “participativos”, así como por razones técnicas de formalización de solicitudes e informes.

Los criterios de distribución, asignación y evaluación de subvenciones y partidas presupuestarias por programas sociales aparecen como los asuntos más opacos a la información y deliberación en los Consejos, resolviéndose de forma discrecional por parte de la Concejalía, incluso antes de su consulta. En el caso de los Institutos estos asuntos son debatidos en sesiones y se adoptan importantes decisiones al respecto.

Los asuntos y fenómenos que generan mayor preocupación en los participantes y, según estos, en la sociedad en general, son la delincuencia,

toxicomanía e inmigración, siendo a su vez los colectivos que presentan mayores demandas en los servicios sociales y, por el contrario, con menor representación en estos mecanismos, tal y como quedo constatado anteriormente. Por otra parte, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

Los temas que se tratan en los Consejos e Institutos se encuentran determinados por el/la responsable político a través del orden del día de las convocatorias de las sesiones. De ésta forma, los asuntos (qué se trata) y las posibilidades de influir en cada uno de ellos (hasta donde pueden intervenir y llegar los participantes) están definidos y delimitados por la administración cuando los actores son convocados a participar. Así, “la determinación estructural se aloja de este modo en el núcleo mismo de la agencia y, cuando es así, no se puede distinguir de ella” (Wacquant, 2005: 163).

Los actores no deciden cuales son los asuntos a tratar, ni la profundidad con la que pueden intervenir en la adopción de decisiones sobre estos. De esta forma, el poder político en el gobierno municipal es el único que dispone de la capacidad y la oportunidad de decidir qué temas son susceptibles de información, debate y construcción social colectiva en los Consejos e Institutos y cuales quedan ocultos a estos mecanismos, como asuntos inamovibles, naturales, en definitiva que no precisan de la participación ciudadana. Pero, como se ha señalado anteriormente, este poder alcanza no sólo a los temas a tratar, sino también la profundidad y los límites que se está dispuesto a conceder a los asuntos, mediante una adecuada y premeditada enunciación de éstos en el orden del día (presentación de actuaciones realizadas, informe de la Concejalía, etc.).

Por consiguiente, el poder político municipal regula y determina las cuestiones, condiciones y capacidad de los participantes en el acceso a los asuntos políticos y a la construcción de una opinión colectiva como consecuencia de la confrontación dialéctica. No existe margen de libertad entre las esperanzas y expectativas subjetivas y las oportunidades objetivas y realmente concedidas. Esta realidad es similar a la constatada en otros estudios sobre democracia asociativa

donde se comprueba que la estrategia relacional consiste más en el desarrollo de intensos procesos de facilitación que en la apertura de canales de participación (Navarro Yáñez, 2002: 79).

A su vez, la organización y dinámica de funcionamiento de los Consejos e Institutos enfatiza el papel de los técnicos en los temas que se abordan. Concretamente en la elaboración y presentación de diagnósticos de necesidades, propuestas de actuaciones y ejecución de centros y proyectos. La tendencia general es la elevación a los Consejos e Institutos de todas estas cuestiones mediante documentos técnicos con los que se informa a los participantes del Consejo, dejando en manos del equipo de gobierno municipal representado por el/la Concejal la toma de decisiones sobre qué y hasta dónde; siendo estas en mayor medida descentralizadas en el Instituto.

En este sentido, los informantes manifiestan la dificultad de comprensión y análisis de los asuntos tratados, debido al poco tiempo previo, al elevado número de temas y al lenguaje técnico empleado en el desarrollo de los asuntos que se tratan, impidiendo la elaboración, en tiempo y forma, de una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados. Los políticos del gobierno han dispuesto, consultado y tratado dicha información previamente con los técnicos, por lo que acuden a las sesiones debidamente preparados y asesorados respecto de las posibles opiniones. De ésta manera, se produce una dominación simbólica, como capacidad para imponer divisiones legítimas en un espacio social, por parte de técnicos y políticos del gobierno municipal, que son a su vez quienes ejercen el poder del proceso participativo, respecto de las organizaciones sociales y grupos políticos participantes. No se tiene presente la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas y, por tanto, se produce una distribución desigual de posibilidades y condiciones de participación que excluye del proceso participativo a los actores con menor capacidad, estrategia y habilidad en la producción de la opinión política en espacios públicos.

De ésta forma, las organizaciones sociales se convierten en objetos, invitados, auditorio, consumidores de información, produciendo y reproduciendo,

como señala Weber, “la brecha entre los agentes activos políticamente y los agentes pasivos políticamente” (Poupeau y Discepolo, 2005: 90).

7.5.2.- Las organizaciones sociales centradas en sus intereses.

El incesante incremento y fragmentación de entidades no lucrativas, unido a su elevada dependencia de las administraciones públicas para su mantenimiento y desarrollo, genera entre las organizaciones sociales relaciones de competencia en mayor medida que de cooperación. La concurrencia competitiva en la captación de fondos públicos obliga a las entidades a adoptar roles “egoístas” en torno a la consecución de sus objetivos e intereses. Las organizaciones intentan incorporarse a todos los foros de representación social y participación ciudadana, con el fin de disponer de información y documentación “privilegiada” y esencial para competir en mejores condiciones, legitimar y “hacer valer” su interlocución con la administración y realizar las acciones de marketing social para mejorar su proyección social e institucional e influir, de esta forma, en la adopción de decisiones de los organismos públicos.

Las entidades sociales seleccionan su participación en los Consejos e Institutos en razón de la agenda de éstos. Asisten y participan, fundamentalmente, en las sesiones centradas, directa o indirectamente, en la asignación de fondos públicos locales por colectivos y su distribución asociativa; dado que éste asunto les atañe directamente. Por otra parte, los representantes de las federaciones o uniones de asociaciones tienden a enfatizar los intereses particulares de su entidad, más que del conjunto a las que representa.

La investigación empírica, constata que las organizaciones sociales aprovechan el contexto que ofrecen los Consejos e Institutos para captar mayores fondos para sus entidades en una dinámica competitiva respecto a las otras. Generalmente este debate se produce en espacios previos y diferentes al Consejo, siendo en las sesiones donde se vislumbran las estrategias empleadas por cada organización social. Pero estas relaciones no son unidireccionales, sino que son interdependientes y condicionadas, dado que la administración emplea a las

organizaciones con oportunismo político para legitimar sus estrategias y políticas de provisión del bienestar social en el contexto del pluralismo. De ésta forma, y en coincidencia con otras investigaciones, la participación institucional no consigue la igualdad, ni siquiera reducir la desigualdad, “su ejercicio no propicia una mejora en la integración social de los grupos más desfavorecidos sino el desarrollo de aquellos que más se preocupan por la defensa de sus intereses y que cuentan con más recursos para ello” (Gutiérrez Sastre, 2005: 178). Esta dinámica de competencia por las subvenciones y prestación de servicios, además de las limitaciones de recursos económicos y humanos, limita de manera importante realizar proyectos interasociativos, pero incluso, coordinar acciones e intervenciones concretas aunque sea para la consecución de los mismos objetivos; siendo esto por otra parte una de los objetivos que motivaron su creación por parte de la propia administración. Las organizaciones sociales defienden su parcela y reservan sus protagonismos con el fin de seguir y mejorar su legitimidad social e institucional. Este contexto genera una dinámica relacional basada en criterios individualistas, racionales y economicistas muy dispares de los valores intrínsecos de participación ciudadana, centrados en las personas, en el desarrollo colectivo, la solidaridad y la cooperación interasociativa.

Como resulta lógico, se comprueba, que el asunto que adquiere mayor interés en los participantes y que genera mayor asistencia (se eleva el índice de asistencia), participación, discusión y debate entre los participantes 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.

Las organizaciones reconocen la necesidad de alcanzar mayores niveles de coordinación entre las entidades sociales, con el fin de evitar los riesgos de burocratización, mercantilización y manipulación política a la que se encuentran sometidas y que pueden conducirles a poner en peligro su propia identidad e idiosincrasia organizacional, así como la misma defensa y reivindicación de intereses y necesidades de los colectivos a los que representan, pero también respecto de los contextos sociopolíticos.

7.6.- Procedimientos de canalización de demandas.

7.6.1. La ciudadanía desconoce la existencia y funcionamiento de los Consejos e Institutos.

Tal y como han manifestado los entrevistados y los participantes en el grupo de discusión, se puede afirmar que los Consejos e Institutos Municipales son órganos desconocidos para la ciudadanía local. Son órganos conocidos, casi exclusivamente, por las entidades sociales que los componen y que se encuentran relacionadas / vinculadas con la actividad de los Servicios Sociales Municipales; dado que el proceso de formalización y funcionamiento de los mismos no ha estado acompañado de actuaciones suficientes de debate y propuesta previas, ni tampoco de información y difusión de los mismos (folletos, charlas informativas, pagina web, etc.). Cabe mencionar la excepción del Ayuntamiento de Totana que realiza un esfuerzo importante en desarrollar acciones concretas con las que ofrecer información a los ciudadanos de los mecanismos de participación ciudadana existentes (folletos divulgativos, información pública directa y en web, etc.).

Los participantes advierten la necesidad de desarrollar acciones tendentes a informar a los ciudadanos individualmente considerados y a las organizaciones sociales acerca de la existencia, composición, organización, funcionamiento y canales de participación de los Consejos e Institutos. Con estas actuaciones de información, orientación y asesoramiento se consigue que la población conozca sus derechos y deberes de participación (consecuencias de participar o no) y los recursos / canales de acceso a los procesos de toma de decisiones. Implicaría, así mismo, un cambio en la conciencia de la población, la cual percibe que dispone de escasas posibilidades para introducir cambios sociales. Esta percepción se encuentra entre las razones por las que las entidades sociales no se implican suficientemente en la actividad de los órganos de participación ciudadana impulsadas por las administraciones públicas, concretamente las locales, al considerarlas que no son canales eficaces de modificación de estructuras y dinámicas sociales. Pero ofrecer información y asesoramiento acerca de cómo acceder a los asuntos públicos supone

una voluntad política de conceder a la participación ciudadana una importancia fundamental para el desarrollo social y no considerarla mero instrumento de “marketing” u oportunismo político o dar cumplimiento a una normativa al respecto. Se constata que la insuficiente información sobre los mecanismos de participación contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, produciendo sesgos en la participación.

Las organizaciones sociales consideran necesario realizar campañas divulgativas y actuaciones colectivas de información y orientación para el acceso y uso de los canales de participación ciudadana existentes en los municipios; dado que incrementaría la sensibilidad y conciencia cívica acerca de la participación como derecho y deber ciudadano y sobre los problemas que afectan a la ciudadanía.

7.6.2.- Acuerdos entre Administración y organizaciones sociales al margen de los Consejos e Institutos.

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 para el desarrollo del propio desempeño profesional. A través de las diferentes reuniones y otras acciones de coordinación detectan las necesidades sociales que presentan los colectivos y entidades sociales.

Del estudio empírico se desprende que los acuerdos entre las organizaciones sociales y la administración local se adoptan de forma unilateral y en espacios diferentes a los Consejos e Institutos. El resultado es que las decisiones sobre estos acuerdos no se adoptan en esferas colegiadas y participativas entre todas las organizaciones sociales, sino que son discutidas y acordadas en ámbitos privados y selectos. De ésta forma, la participación, a través de un procedimiento establecido donde el consenso prima sobre el conflicto, la aprobación sobre el debate, la asimetría sobre la equidad, los condicionamientos sobre la libertad, la provisión de

financiación sobre la identidad organizacional, vienen a ratificar soluciones zanjadas de antemano.

Respecto de la formalización y canalización de los acuerdos e informes de los Consejos e Institutos a los órganos de alta decisión de la Administración Local cabe realizar una clara distinción entre ambos. De manera general, a los Consejos se les consulta 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). En la mayoría de los casos, no existe una obligación reglamentaria de audición y consulta previa del Consejo para adoptar determinados acuerdos por parte de los órganos superiores de la Corporación Municipal. Por tanto, el proceso de consulta no es sólo no vinculante, sino que es discrecional en un doble sentido: por una parte, en que el convocante determina la agenda de los Consejos y, por tanto, decide que asuntos deberán ser previamente consultados, sin existir, en cualquier caso la obligación de una prescripción formal; por otra, y atendiendo al resultado del debate producido en el Consejo, la autoridad competente podrá utilizar o no el mismo en su exposición y justificación ante el órgano que debe adoptar finalmente la decisión, en el caso en que éste le fuera favorable a sus pretensiones. Cabe mencionar, que en el caso de los Consejos Sectoriales, existe una mayor capacidad de propuesta prescriptiva previa a la adopción de las decisiones. Por su parte, los Institutos tienen una vinculación más efectiva de los acuerdos adoptados en su seno respecto de su repercusión en la Política Social Local, tanto directa, al no precisar de otro órgano municipal superior, e indirecta, al ser preceptivo un Informe previo del Instituto para su posterior ratificación por el Pleno Municipal. De esta forma, el/la Concejala/a determina, discrecionalmente, si las solicitudes, opiniones, quejas, etc. las resuelve directamente, las traslada al órgano del Ayuntamiento para adoptar una decisión o bien las 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.

De esta forma, los Consejos tienen un componente simbólico-político y legitimador más que de participación ciudadana sustantiva y real. Otorgan a las organizaciones la esperanza de poder intervenir en los asuntos públicos, pero en

realidad la administración es quien dispone finalmente del poder de decidir. El silencio de los acuerdos adoptados al margen de los Consejos e Institutos condiciona la acción y los discursos de los profesionales y de las organizaciones, tanto en el presente como en el futuro. Las entidades de ésta forma se encuentran condicionadas a legitimar determinadas acciones con el fin de conseguir mantener el privilegio de disponer de espacios privados en los que alcanzar acuerdos con la administración. Esta estrategia influye negativamente en las relaciones interasociativas, en las que prima la lealtad a la institución más que la reivindicación colectiva para la defensa de intereses generales.

7.7.- Vinculación o nivel de influencia en la producción de políticas públicas sociales en el ámbito local.

7.7.1. Predominio de los niveles de información y consulta sobre la deliberación y adopción de decisiones.

Es fundamental y central en el análisis de los Consejos e Institutos el *para qué de la participación*, siendo necesario realizar, inicialmente una distinción entre los Consejos e Institutos.

Los Consejos 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. Se basan, por tanto, en un concepto restringido de participación, entendida en términos de colaboración con la administración, que excluye el control de la gestión del gobierno municipal y la reivindicación. Restricción que responde, según los informantes, al carácter pragmático de los mismos, centrados en el interés por dar y recoger información, coordinar acciones, racionalizar recursos y evitar posibles conflictos. Por otra parte, no existe una obligación reglamentaria de audición previa del Consejo para adoptar un acuerdo por los órganos superiores (Junta y Pleno municipal), mostrando el

responsable político estrategias adaptativas de presentación previa, posterior o no, según oportunismo político. De ésta forma, los asuntos son discrecional y desigualmente incorporados a la agenda de los Consejos e Institutos en razón de la expectativas, favorables o desfavorables, que espera obtener el responsable político en su caso. Así mismo, se comprueba que el proceso de información y, en menor medida, de consulta no es sólo no vinculante, sino que es discrecional, en el sentido de que no todos los asuntos son incorporados a la agenda y por tanto informados o 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.

Por su parte, los Institutos, como organismos autónomos, disponen de una elevada autonomía en la gestión de competencias en materia de Servicios Sociales y con 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. Por el contrario y conforme indicamos son restrictivos en cuanto al acceso de organizaciones sociales en sus órganos, contemplando únicamente a la federación de asociaciones de vecinos respectiva.

El análisis de las políticas de participación ciudadana en los servicios sociales de la Región revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos, como instrumentos de información y consulta y en menor medida Institutos como órganos autónomos con toma de decisiones descentralizadas. Los datos confirman la hipótesis de que la administración local posibilita espacios de participación ciudadana en los servicios sociales en niveles de información, en ocasiones consultivo, en mayor medida que en niveles de decisión. Este hecho se constata, de igual forma, en los estudios sobre la materia analizados comparativamente (Sarasa y Obrador, 1999; Salamon, 2001; Navarro Yáñez, 2002;

Del Pino y Colino, 2003; Ardite, 2005; Gutiérrez Sastre, 2005, Gadea, 2005b, Brugué y Vallés, 2005).

Las organizaciones sociales, en los Consejos, asumen que las decisiones las adoptan los políticos, incluso, como señalamos anteriormente, fuera del “foro” del Consejo o Instituto y del propio resultado del debate. Identifican la participación ciudadana con la intervención de los ciudadanos en las organizaciones de la sociedad civil, por lo que algunos informantes muestran un claro interés por desvincular esta participación de la política. En este sentido, 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. Por consiguiente, se perciben así mismo 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 proceso político.

Se considera a los Consejos como un foro de información, de dar cuenta y no un lugar de debate. Los grupos políticos de la oposición consideran que no existen posibilidades de participación real y efectiva respecto de las políticas sociales municipales, detectándose una clara dominación de la dinámica por quienes ostentan el poder. Una lógica de dominación simbólica que fundamenta la distribución objetiva de las distintas formas de capital y el control sobre los procedimientos, instrumentos y contenidos de representación política retenido por aquellos que la ejercen.

La práctica de los Consejos muestran a unos mecanismos limitados a la información, en ocasiones la consulta y sin competencias reales en la toma de decisiones, reservando estas a los órganos del gobierno municipal.

Información en un doble sentido, ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. De esta forma, la administración conoce las opiniones de los ciudadanos, sus sugerencias y propuestas respecto a determinadas políticas, tomando el “pulso” a su aprobación o desaprobación social y reduciendo así la incertidumbre de las

decisiones políticas. Según manifiestan los responsables políticos esta información les facilita adoptar medidas y decisiones más adecuadas, próximas y receptivas a las organizaciones sociales. Pero la información, como señala Jesús Ibáñez, articula dos significados: la información (por la información) y dar forma a (por la acción). La modernidad sólo toma en cuenta el primero: información es lo que reduce la incertidumbre de una decisión. La postmodernidad toma en cuenta también la segunda. El que se limita a decidir – a elegir una de las alternativas presentes – está dominado por el que trazó esas alternativas. En democracia, los que mandan trazan alternativas, los que obedecen sólo se deciden por una de ellas. Para trazar nuevas alternativas, hay que conjugar dos operaciones: una distinción (una frontera que las genere) y una indicación (una preferencia por uno de los lados de la frontera). En nuestras sociedades, la información es acumulada por los que mandan: se informa mediante observaciones y se da forma mediante acciones; de esta forma el poder se atribuye al azar (es incontrolable) y distribuye la pauta (controla) (Ibáñez, 2004: 50-51)

De ésta forma, la información no es algo dado, sino que está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles. La información tiene un carácter prescriptivo y descriptivo y es fundamental en su análisis dado que puede o no contribuir a una profundización democrática. A los Consejos e Institutos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva de casos, proyectos y contextos elaborados con criterios técnicos a partir de directrices del responsable político. Una información, por otra parte, difícil de asimilar en los reducidos espacios temporales desde la convocatoria de las sesiones hasta su celebración, pero incluso en la misma dinámica de las reuniones. Se trata, en definitiva, de una información sesgada y filtrada *por quien y que información y cómo* se ofrece. Ambos aspectos determinan la formación de las opiniones individuales y colectivas en el seno de los Consejos e Institutos respecto de la realidad social que se presenta como objetiva, a partir de un diagnóstico y pronóstico elaborado sin la participación de aquellos a los que se dice participes, y las alternativas fijadas como posibles para su mejora. Así, en palabras de Ibáñez, “el que manda puede preguntar lo que quiera,

el mandado debe responder a lo que le preguntan, Así se distribuye el poder y el deber” (Ibáñez, 2004: 54)

En ocasiones la administración ofrece la posibilidad a los participantes de manifestar su opinión acerca de determinadas cuestiones y hasta cierto nivel, sin implicar, en cualquier caso la decisión final adoptada por el responsable político. Esta consulta debiera permitir mejorar las decisiones de la administración local, realizar una gestión más receptiva y más acorde a las necesidades y deseos de los ciudadanos e introducir / modificar aspectos no considerados. El análisis de los mecanismos de participación muestra que los temas planteados no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido. El proceso del planteamiento se realiza a partir de un limitado número de asuntos, se clarifica la posición que adoptan técnicos y administración en cada uno de ellos, se justifica la propuesta mediante criterios objetivos y se plantea a continuación un espacio reducido para plantear opiniones. Este procedimiento es “apabullante” y desigualmente captado por los participantes, imposibilitando el dialogo, debate o deliberación entre los asistentes, los cuales “enmudecen” ante la “incapacidad” de generar una opinión colectiva, objetiva, cualificada, justificada y documentada sobre dichos asuntos, en un espacio público y en tan breve espacio de tiempo. La apertura de espacios de consulta suele originar tres escenarios. El primero, un discurso dominado y manipulado por la élite política (quienes gobiernan y quienes desean gobernar), provocando al resto de actores una percepción de un debate y conflicto “político” donde ellos no deben intervenir/interferir. El segundo, un discurso protagonizado por los técnicos, que desde la racionalidad y atendiendo a criterios legales, administrativos y de distribución objetiva de los recursos, plantea propuestas “cerradas”, cuya puesta en cuestión por cualquiera de los participantes plantea un debate colectivo en torno a la equidad y justicia de una propuesta diferente a la planteada. El tercero, es el silencio de los asistentes, otorgando por asentimiento razones a la administración para que actué de la forma que considere más conveniente.

De esta forma la consulta es un rito democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas

posibles, en el momento y forma que se solicita, sin que los asistentes hayan participado en la elaboración de las propuestas ni incluso de las alternativas. Por tanto, se trata de una consulta más relacionada con una estrategia política de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción política. Este hecho se constata incluso en situaciones de solicitud de opinión cuando la decisión ya ha sido adoptada, incluso por los mismos órganos del gobierno local, por lo que no cabe modificación alguna, siendo más virtual que real tal nivel de participación.

Se constata que la consulta no conlleva una deliberación acerca de los asuntos y las posibilidades de acción mediante una comunicación dialéctica orientada a la construcción de opiniones y acciones colectivas, capaz de cambiar la realidad. Se trata, simplemente, de dar opción para que los participantes puedan expresar sus opiniones particulares que agregadas puedan conducir a una alternativa mayoritariamente aceptada. Ante escenarios considerados conflictivos – opiniones contrarias manifestadas, rebatidas y discutidas entre actores – , en defecto de acuerdo y para “zanjar” el asunto, el responsable político acude a la votación como instrumento que legitima la democracia. El resultado estadístico de dicha agregación, es considerado legítimo y participativo, silencia “en seco” la posibilidad de generar otras opciones colectivas. A su vez, suele ser favorable al gobierno local, dado que éste consideró tales situaciones reglamentariamente, condicionando el número y la selección de actores para que, en estas situaciones, favoreciera los intereses del gobierno local.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, ésta no existe, a excepción, como se ha indicado anteriormente, de los Institutos. Es una posibilidad que contemplan los concejales que se encuentran en la oposición (exceptuando los del PP), mientras que el resto de informantes se 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. Los políticos reivindican el monopolio del campo del ejercicio de la política. Los técnicos defienden la parcela racional y objetiva, son los portadores de la justicia e igualdad y por tanto se adueñan de la gestión (proceso, diagnóstico y resultado idóneo/aplicado). Las organizaciones sociales desean

mantenerse al margen de la decisión, la cual, según ellos, deben adoptarla los políticos.

Por tanto, 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*” -). La participación se limita a elegir sobre determinadas opciones, criterios y políticas previamente definidas y delimitadas. No existe posibilidad real de definir necesidades ni las formas de satisfacerlas y, por tanto, se constata una escasa capacidad de intervenir de manera real en las decisiones de la administración. Sin embargo, 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. Esta aparente contradicción es motivada por el funcionamiento y organización de los mecanismos (cómo), pero también por las diferentes y divergentes expectativas de los actores respecto de la participación en los mismos.

El análisis empírico realizado confirma la tendencia general de otros estudios que señalan que estos mecanismos son “procedimientos que facilitan la canalización de la demanda política, sin que se garantice la participación efectiva en la toma de decisiones” (Navarro Yáñez, 2002: 73). Con ellos, la administración acredita e incrementa la legitimidad de las decisiones gubernamentales que finalmente adopte, con independencia de que sean o no incluidos los intereses manifestados por los colectivos en las decisiones. Además de focalizar y canalizar la demanda política, los gobiernos reducen costes en la búsqueda de información acerca de ésta, actuando las asociaciones como informantes cualificados de las demandas de la ciudadanía. Además facilitan que las organizaciones se incorporen en las labores de producción de servicios, sin que suelen participar en las decisiones de qué servicios deben proveerse.

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa (Navarro Yáñez, 2002, Gutiérrez Sastre, 2005), la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales de la Región de Murcia conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera de la incorporación de la ciudadanía a la formulación de las políticas, sin favorecer la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Se produce una división que “separa el conjunto de las cosas importantes, por un lado, de las cosas accesorias, por otro” (Gutiérrez Sastre, 2005: 180). Lo importante hace referencia a la política del centro, es decir, las relaciones de la institución con la ciudadanía, pero también, el reparto de poder entre los grupos sociales y profesionales. Lo accesorio, por el contrario, incluye los actos protocolarios que ayudan a ratificar decisiones condicionadas o ya adoptadas – aprobación de presupuestos, memorias, proyectos...-. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios.

De esta forma la política de participación deja de ser concebida como un instrumento de democratización, para ser de carácter meramente distributivo, mediante la intensificación de la estrategia relacional que permite aumentar la eficacia de la acción del gobierno. Se observa un modelo que no es instrumental, porque la participación no genera eficacia en la gestión de los asuntos públicos; pero tampoco es política, puesto que no demuestra un verdadero interés en consolidar el derecho a tomar parte en las decisiones que afectan a la ciudadanía. En coincidencia con investigaciones similares (Gutiérrez Sastre, 2005), la participación que promueven las administraciones locales en materia de servicios sociales es formal, las formas pasan a ser el mejor exponente de los derechos sin perder cierto carácter instrumental en el sentido en que sirve para legitimar las políticas de las instituciones y de los profesionales de los centros de servicios sociales.

Es necesario una contribución decisiva a la construcción de una verdadera democracia, hace falta trabajar en “la creación de las condiciones sociales para la

instauración de un modo de fabricación de la voluntad general (o de la opinión colectiva) realmente colectiva, esto es, fundamentada sobre los intercambios reglados de una confrontación dialéctica que suponga la concertación de los instrumentos de comunicación necesarios para establecer el acuerdo o el desacuerdo y capaz de transformar los contenidos comunicados y a aquellos que los comunican” (Bourdieu, 2005: 79).

Que los Consejos e Institutos favorezcan la profundización democrática supone un reto tanto para la administración como para las propias organizaciones sociales. La administración debe aceptar que las organizaciones sociales tienen diferentes papeles sociales que cumplir y que éstas deben llevar a cabo las dos dimensiones básicas de la participación, es decir, trasladar e influir en la esfera política para que esta asuma el interés general y controlar la gestión pública. Por su parte, las entidades sociales deben defender los intereses colectivos, comprometerse con los ciudadanos a los que representan y conjugar la prestación de servicios con la reivindicación de derechos sociales. (Gadea, 2005b).

7.7.2.- Los miedos a la participación sustantiva.

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.

Esta investigación constata la percepción de un cierto temor y desconfianza en los responsables políticos a la hora de conceder una mayor participación ciudadana en los Consejos, alegando para ello su representatividad social en razón del resultado electoral. Los políticos en el gobierno muestran resistencia a la hora de compartir el poder. Además, la participación añade costes, en tiempo y recursos, al proceso de toma de decisiones, e implica la necesidad de tomar en consideración planteamientos, propuestas o sugerencias que puedan realizar las organizaciones y

que pueden ser diferentes a la del equipo de gobierno local. En aquellas cuestiones que el responsable político considera que pudiera derivarse de la participación un debate o falta de acuerdo, se evita su inclusión al considerar que es un escenario “conflictivo” y en el que debe explicitar públicamente los criterios y las razones de la administración. De ésta forma, el debate se considera conflicto y negativo.

En similar sentido, los profesionales, basándose en su formación científica, se consideran “dueños” del conocimiento de la realidad social y las necesidades que afectan a los/as usuarios/as y, por tanto, portavoces de la “justicia” y la “igualdad” de acceso y trato. Por su parte, las organizaciones sociales mayoritariamente se definen como “apolíticas” - como si ello no fuera política - prefieren desresponsabilizarse de la toma de decisiones en las cuestiones de marcado acento político; comprobándose así una tendencia a la apatía y a la desafección política.

Por el contrario, los partidos políticos de la oposición de “izquierdas”, consideran que 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.

7.8.- Valoración y satisfacción de participantes.

7.8.1.- Valoración desigual en razón de actores y beneficios percibidos y/o conseguidos.

De la investigación realizada, se constata la desigual valoración y satisfacción general respecto de los Consejos e Institutos atendiendo a las diferentes expectativas subjetivas esperadas en relación a los beneficios objetivos conseguidos por los actores participantes.

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. Consideran que la

participación en los mismos es rentable y útil dado que les permite acceder y disponer de información relevante (en tiempo y forma) para sus intereses, tanto de la propia administración (presupuesto de la Concejalía, convocatoria de subvenciones y ayudas, iniciativas de la administración...) como del resto de organizaciones sociales (actuaciones realizadas, proyecto a iniciar...) y de los propios profesionales (memorias, proyectos...).

Esta utilidad y rentabilidad es igualmente percibida por los técnicos y políticos, en tanto, adquieren conocimiento respecto de las necesidades y preferencias de los diferentes colectivos sociales y de las actuaciones que vienen realizando las entidades sociales del municipio. El modelo pluralista de los mecanismos, permite aumentar la capacidad de la administración para dar respuesta a las demandas y necesidades al implicar en su resolución a las organizaciones sociales (derivación de casos, prestación de servicios, concesión de subvenciones...). Todo ello facilita a los técnicos mejorar la eficacia en la gestión y legitimar su actuación profesional, y a los políticos adoptar decisiones, en tiempo y forma, más en consonancia con las preferencias y las expectativas respecto a las políticas públicas a implementar.

Por otra parte, las entidades sociales conocen las problemáticas y necesidades que tienen otros colectivos, emergiendo actitudes y comportamientos de solidaridad y cooperación social que facilitan el acuerdo interasociativo. Sin embargo, en el desarrollo de las experiencias, esta cooperación se limita a acuerdos puntuales sobre determinados proyectos. Así mismo, observan las dificultades que conlleva la gestión de los asuntos públicos (asignación de presupuestos, adopción de decisiones técnicas y políticas...), surgiendo una cierta corresponsabilidad en la gestión de las cuestiones públicas ante el conocimiento de la acción política y la tarea técnica.

Los participantes consideran que los Consejos e Institutos proporcionan un espacio de sociabilidad y colaboración entre la administración local y las organizaciones sociales. 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 valoran especialmente 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. Se comprueba en los grupos políticos de la oposición, especialmente en los partidos de “izquierdas”, una brecha entre las expectativas generadas y los resultados realmente obtenidos por estos mecanismos participativos, considerando que estos no ofrecen cauces reales y eficaces de participación ciudadana, no tanto porque no lo permita su reglamentación, sino por la organización y funcionamiento de estos.

En general, los actores participantes destacan que uno de los mayores problemas de participación es la insuficiente cultura política participativa. Por otra parte, los escenarios de participación no favorecen la participación real de los ciudadanos, pierden el valor intrínseco en sí mismos y se consideran medios de la administración para conseguir una gestión pública más eficaz. De esta forma, se privilegia los aspectos formales ofreciendo escasas posibilidades de participación real, entendida como transferencia de poder a la ciudadanía en la adopción de las decisiones que les afectan.

7.9.- Dilemas y recomendaciones desde los participantes: escenarios posibles.

Las Corporaciones Locales son las entidades públicas más cercanas al ciudadano y, por tanto, donde se plantean de manera más directa las necesidades sociales. Las demandas emergentes son cada vez más numerosas y complejas en su resolución. Esta realidad se contrapone con el insuficiente e inestable apoyo económico de las Administraciones (regional y nacional) respecto de los Servicios Sociales Municipales. Las Administraciones Locales dependen de innumerables “subvenciones” de otras Administraciones Públicas para gestionar cualquier servicio social que, además, es de su competencia. Las Administraciones Locales, fundamentalmente autónoma, enfatiza las actividades de resolución, supervisión, inspección, etc., de los Servicios Sociales de atención primaria que se desarrollan desde las Corporaciones Locales. Es como si se considerara a la Administración Local, y a sus políticos y técnicos, como “incapaces” de gestionar los Servicios Sociales sin una supervisión y control ajeno. De esta forma, el Sistema de Servicios Sociales Municipales, con una clara dependencia económica de la Comunidad Autónoma, se encuentra sujeto a procedimientos similares a los que se venían haciendo en la década de los ochenta. Las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales se encuentran “estancadas” y, en cambio, se debe acudir a elaborar innumerables proyectos de carácter sectorial para obtener las subvenciones necesarias, año tras año, para la creación, mantenimiento y consolidación de centros, servicios y proyectos. Esta situación refleja un acaparamiento de poder y la falta de un traspaso real de competencias y presupuesto por parte de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales, situación que se observa en el mapa del Estado Autonómico español (FEMP, 2006). En el caso de Murcia, al ser uniprovincial, parece aún más irrelevante e innecesaria esta situación que únicamente genera una clara ralentización en la gestión cotidiana de los asuntos sociales de los municipios. Esta precaria situación repercute directamente en aspectos tan esenciales como la continuidad de personal y programas, generando procesos discontinuos que rompen los ritmos naturales y de estrategia técnica en la prevención, atención e inserción social. La “apatía” y la desmotivación es patente entre los profesionales de los Servicios Sociales Municipales, al percibir su trabajo

“encorsetado” por los múltiples trámites, límites, competencias, organigramas, etc. que en muchas ocasiones son absolutamente innecesarios. Técnicos “esclavos” de la presión asistencial. Este malestar repercute directamente en la escasa innovación para generar mejoras institucionales, por lo que se considera necesario recuperar el potencial creativo y reivindicativo de los profesionales del ámbito de los servicios sociales.

Los escasos recursos humanos y la burocratización en la que se encuentran los Servicios Sociales Municipales, conllevan un “galopante” aumento en la fórmula de prestación de servicios por parte de profesionales independientes, organizaciones sociales e, incluso, empresas con fines lucrativos. Los Servicios Sociales se abren así al mercado de lo “social”, donde las entidades sociales locales, representativas de colectivos y problemáticas concretas, se ven desplazadas por organizaciones y empresas cuyo objetivo no es la representación y reivindicación, sino la mera prestación de servicios. De esta forma, las organizaciones sociales locales quedan supeditadas a la defensa de los intereses de sus miembros, no recibiendo el apoyo y asesoramiento necesario para que sean ellas las prestadoras de los servicios, bien directamente, o bien, siendo ellas las responsables de su gestión mediante la contratación del personal necesario al efecto. Es fundamental vitalizar las organizaciones locales, mediante la transferencia de las herramientas y del poder necesario para adquirir el protagonismo que le corresponde en la gestión de los asuntos sociales.

Se ha podido constatar que la forma en que ha sido desarrollada la política de participación ciudadana en los Servicios Sociales municipales en la Región de Murcia ha dependido de la estructura y dinámica del sistema político municipal, de manera que ésta aparece como elemento condicionante del posible desarrollo de mecanismos participativos. La creación y cambios en los Consejos e Institutos muestra sesgos participativos en razón de la orientación en la política municipal a lo largo de las décadas. De esta forma, la administración ha sido la promotora de los Consejos e Institutos, pero son las mismas autoridades las que aparecen como una de las cortapisas a su desarrollo y evolución democratizadora. Los resultados informan que el modelo de Consejos e Institutos no ha cumplido sus objetivos cuantitativos de

cobertura al conjunto de Corporaciones Locales que gestionan los servicios sociales municipales, ni cualitativos en referencia a la calidad de participación ofrecida y percibida. Se ha podido constatar que el modelo que subyace permite dar información, dar cuenta, pero sobre todo fomenta la lealtad y dependencia institucional, la asimetría entre las entidades sociales y el aumento de la legitimidad del gobierno municipal.

El análisis de las experiencias de los Consejos e Institutos confirma lo que señalan diversos autores y estudios sobre las limitaciones que los mecanismos de participación ciudadana tienen para contribuir a una profundización democrática. Tales limitaciones están vinculadas a determinadas tendencias presentes en su diseño y a la adaptación de los mecanismos al sistema político de cada momento.

Así, la participación institucional a través de los Consejos e Institutos no obedece a un proyecto democratizador de los servicios sociales municipales, en el sentido de una transferencia de poder a la ciudadanía en la gestión de los asuntos sociales públicos, sino a un modelo de participación formal, representativa y simbólica. En nombre de la legalidad vigente, ciertos grupos controlan los órganos participativos, acaparan los intereses ciudadanos en nombre de su representatividad y delegación colectiva. La investigación confirma que en el desarrollo de estos mecanismos se fortalece los aspectos más formales de la participación en detrimento de otros como la deliberación, debate, conflicto, equidad, cambio social y adopción colegiada de decisiones.

Del análisis de las experiencias no se desprende un aprendizaje democrático de los actores participantes, ni haber logrado afianzar posturas de concienciación democrática y de acción política real. Por el contrario, se observa escepticismo, inmovilismo, desconfianza y cansancio y una inercia institucionalizada sobre las formas y posibilidades del participar. Así, “el modelo de interacción ciudadana-Estado resulta poco democrático aunque esté diseñado de manera participativa” (Gutierrez Sastre, 2005: 183).

Es imprescindible reflexionar acerca de los valores intrínsecos que tienen los mecanismos de participación ciudadana. Los Consejos e Institutos son socializantes,

educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Estos valores son el germen natural para crear redes asociativas de cooperación mutua; adoptar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y entidades públicas para la gestión de asuntos sociales de carácter público (Consortios, Fundaciones Públicas, etc.); diseñar estrategias de coordinación y cooperación interasociativas; elaborar e implementar proyectos conjuntos; rentabilizar el capital humano y coordinar las acciones de las Administraciones Públicas y las entidades sociales locales

Pero estos valores que permiten culminar en aspectos tan concretos, requiere de la percepción de transparencia en la gestión de la participación y en su consideración sustantiva. Esto significa considerar a las organizaciones sociales protagonistas de la Política Social Local, mediante su pertenencia a una red de actores inclusiva de desarrollo local. Los actores dejan de asumir estos principios cooperadores cuando se sienten “utilizados” para dar cumplimiento a una norma o servir de “pantalla pública” con la que decir que se da participación a los ciudadanos. De esta forma su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en “interesada” en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan. La participación pasa de ser sustantiva a ser “egocéntrica”, y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos.

La inexistencia de cauces reales de participación asociativa se sustituye por la voluntad y esfuerzo de los técnicos de los Servicios Sociales Municipales. Las periódicas reuniones que estos mantienen con la red asociativa local permiten canalizar, en cierta medida, las demandas de los diferentes colectivos sociales. Pero la brecha entre lo político y lo técnico dificulta la comunicación fluida y transparente.

Se constata que es necesario emprender políticas y estrategias de participación que permitan a las personas y a los colectivos sociales acceder e influir en los procesos de toma de decisiones en la Política Social Local. Es fundamental impulsar

cambios en la configuración de los Servicios Sociales municipales, en general, y de la participación ciudadana en éstos, en particular.

En resumen, los Consejos e Institutos favorecen procesos de interacción entre los actores locales pero no garantizan por sí mismos, y de forma automática, una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local. No aseguran el ejercicio efectivo de influencia sobre las decisiones, aunque sí que logran incorporar un importante “input” de legitimidad a las decisiones que adopta la clase política municipal.

En general, se trata de mecanismos orientados a favorecer la acción social municipal, mediante la generación de legitimidad y la reducción de costes de información y transacción en la provisión de servicios. A través de los Consejos e Institutos, además, se focaliza y canaliza las demanda política, los gobiernos municipales reducen costes en la búsqueda de información acerca de ésta, actuando las asociaciones como informadores cualificados de las expectativas y demandas ciudadanas.

Además, se fomenta la creación y desarrollo de interlocutores civiles en relación a las políticas municipales, ya no sólo para que actúen como informantes cualificados, sino también para que se incorporen a tareas de producción y distribución de servicios y actuaciones en materia de bienestar social, aunque sin que suelen participar en las decisiones acerca de qué servicios y proyecto deben prestar, dado que estos se encuentran determinados en las líneas y criterios de concesión de subvenciones o de contratos de servicios.

El trabajo de investigación muestra escepticismo y desconfianza en la mayoría de los actores participantes, los cuales consideran escasas las posibilidades de desarrollo de un modelo de participación real más allá del modelo institucional y formal instaurado. Albergan esperanzas de cambios condicionados a cambios en el sistema político, lo que nos vuelve a confirmar que los mecanismos de participación se encuentran sujetos al oportunismo político.

En suma, los Consejos e Institutos conforman un modelo democrático que permite acceder a la información, pero queda fuera la posibilidad de participar en la

toma de decisiones importantes, concretamente en la formulación de las políticas sociales en el ámbito municipal. No favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización.

Pero pese a todo ello es importante, y así es valorado por todos los actores, la existencia de estos mecanismos de participación, dado que a pesar de su formalidad y pseudo participación proporciona ciertos controles de la actividad de los centros de servicios sociales y de la gestión de las Concejalías. La inexistencia de Consejos e Institutos de Servicios Sociales impide cualquier nivel de participación ciudadana (información y control, como es el caso).

Es imprescindible introducir cambios a corto plazo que permitan construir escenarios con los que poder iniciar un proceso de participación real y sostenible en el tiempo en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia. Del análisis de la investigación podemos destacar algunas aportaciones de los participantes en cuanto a los cambios deseados:

1.- Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de servicios sociales de atención primaria.

- Transferir directamente (no mediante subvenciones y convenios) a las Corporaciones Locales el presupuesto y las competencias necesarias para una adecuada y autónoma gestión de los Servicios Sociales Municipales, sin trámites burocráticos (“trabas”). Se trata de que las Corporaciones Locales puedan gestionar directamente: ayudas individuales e institucionales, prestaciones básicas de servicios sociales de atención primaria, propuestas técnicas vinculantes respecto de los servicios de

atención especializada gestionadas desde la Administración Autonómica, servicios de atención especializada en las estructuras de los Servicios Sociales de Atención Primaria, etc.. La situación actual caracterizada por la continua tramitación de expedientes de ayudas y subvenciones, la incesante emisión de informes técnicos de los Ayuntamientos, que a su vez son revisados y valorados por otros técnicos de la Administración Autonómica, la justificación, la suscripción de miles de acuerdos y convenios, etc. no son garantía de una mayor efectividad en la gestión y en sus resultados. Por el contrario supone un “derroche” de los escasos recursos humanos que dispone el Sistema. Esta situación mejoraría la motivación e iniciativa de los profesionales de los Servicios Sociales Municipales, al percibir que tienen posibilidades para gestionar directamente prestaciones técnicas y económicas sin esperar a que otros técnicos y administraciones se lo “autoricen”.

- Elaborar planes estratégicos de los Servicios Sociales en cada uno de los Ayuntamientos y/o Mancomunidades, en su caso.

2.- Implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa.

- Crear Concejalías de Participación Ciudadana que promuevan órganos de participación asociativa y de participación directa de los ciudadanos en las diferentes Áreas de gestión municipal.
- Impulsar la elaboración de políticas sociales transversales desde la coordinación de las diferentes áreas de competencia municipal, atendiendo a la participación como elemento esencial para su configuración.
- Alcanzar acuerdos políticos que eviten la instrumentalización partidista de los mecanismos de participación que se creen. Impulsar medidas que eviten oportunismos políticos en los espacios de participación.

3.- Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local.

- Garantizar la participación ciudadana en la vida pública local como un derecho ciudadano. Supone impulsar medidas que garanticen la participación de las personas y entidades sociales en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales públicos. La incorporación de éstas en Reglamentos, Cartas de los Derechos de los Ciudadanos y Usuarios de los Servicios y otros desarrollos normativos permitirá evitar la utilización partidista y/o arbitraria de los procesos y las estructuras participativas.
- Promover la promulgación de Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana.
- Elaborar y aprobar las Cartas de los Derechos de los Ciudadanos en los diferentes Ayuntamientos.
- Incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación directa de los ciudadanos (propuestas, quejas, sugerencias, iniciativas, etc.) y de las entidades sociales (foros de debate, difusión de los asuntos y acuerdos en los diferentes órganos y mecanismos de toma de decisiones de la Corporación Municipal, etc.) .
- Crear Registros Municipales de Entidades Sociales públicos y accesibles.

4.- Universalizar la cobertura de Consejos territoriales y sectoriales de Servicios Sociales en todas aquellas Corporaciones Locales con competencia en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

- Crear Consejos Municipales de Servicios Sociales generales, generando estructuras intermedias de participación de carácter sectorial y territorial en todos los Ayuntamientos y Mancomunidades de Servicios Sociales. Estos Consejos y estructuras dependerían directamente de los Institutos. Supondría generar una amplia red participativa que permitiera ampliar la

cobertura de participantes y vincular acuerdos y propuestas de manera ascendente y descendente.

5.- Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales Municipales en órganos Intermedios participativos y en el territorio.

- Gestionar los Servicios Sociales Municipales de Atención Primaria desde organismos autónomos. Los Institutos son instrumentos adecuados de desconcentración de la gestión de las competencias de Servicios Sociales en el ámbito municipal. Favorecen la transparencia y agilidad en la gestión económica, técnica y administrativa de los asuntos sociales locales y permiten incorporar mecanismos participativos.
- Descentralizar la gestión de los servicios en el ámbito territorial de los municipios mediante su inclusión en las Juntas de Distrito.
- Apoyar con medios y recursos humanos a los técnicos para que puedan enfrentarse con eficacia a los procesos de autonomía en la gestión de los asuntos sociales que suponen los Institutos Municipales de Servicios Sociales (rendición de cuentas constantes tanto a la Administración Local como a los ciudadanos; elaboración de dictámenes de personas y entidades; diseño y fundamentación de criterios y baremos; etc.). Decidirse por una gestión autónoma de los Servicios Sociales municipales requiere de un impulso sincero del capital humano, dado que éste es fundamental para su desarrollo.

6.- Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los Consejos e Institutos.

- Romper la dicotomía entre elevada representatividad social vs. eficacia en gestión de los asuntos públicos. Para ello, y como se ha señalado anteriormente, se sugiere la articulación de Mesas de Trabajo o Consejos Sectoriales con competencias delegadas del mismo Consejo de Servicios

Sociales y que permitan la adopción de acuerdos en órganos intermedios representativos de cada colectivo o problemática social concreta que represente al conjunto de entidades y organizaciones vinculadas con cada sector de población. Considerando el vertiginoso crecimiento de las asociaciones y otras entidades sociales, parece conveniente incluir en los Estatutos o Reglamentos la flexibilidad de incorporar a nuevos miembros sin necesidad de modificar éstos, simplemente mediante acuerdos al respecto.

- Establecer condiciones y garantías de representación de los miembros elegidos al efecto (derechos y deberes de Consejeros y/o Vocales). Garantizar la transparencia en la transmisión de información de las asociaciones a sus representantes y de éstos respecto de las entidades. Se trata que los representantes se comporten como tales: recogiendo previamente demandas y necesidades y trasladándolas adecuadamente, informando continuamente. Es imprescindible, establecer garantías de transparencia y participación en el proceso de recogida y devolución de información, incorporando mecanismos deliberativos más allá de las mismas Juntas Directivas. Esta situación debe conciliarse con la autonomía en el funcionamiento y organización interna de las mismas entidades. La práctica de determinados Consejos de levantar acta de las sesiones y remitirla a todas las entidades sociales (no solamente a los representantes en el Consejo o Instituto) permite el que las diferentes organizaciones sociales realicen un seguimiento y control de la gestión de los asuntos sociales públicos en general y, a su vez, respecto de las cuestiones que afectan directamente al colectivo que representa (asuntos tratados, alegaciones manifestadas, acuerdos adoptados, etc.). Así mismo, es interesante que los diferentes asuntos y acuerdos adoptados por los órganos municipales tuvieran la máxima difusión (escrita, internet, etc.)
- Incorporar en los Consejos e Institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se

encuentran infra representados: inmigrantes, discapacitados, personas dependientes y excluidos minoritarios.

7.- Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales.

- Clarificar objetivos y funciones de los Consejos e Institutos respecto de su incidencia directa en la Política Local, especificando los asuntos que ofrezcan un contenido real a estos mecanismos y, por tanto, motivar para participar.
- Innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar “caer” en la “inercia” de la no participación. Es necesario incorporar a los colectivos sociales en el debate y la deliberación directa respecto de los asuntos sociales públicos de manera cotidiana, vinculando sus resultados en Políticas Locales concretas. Se trata de dotar a las estructuras participativas de un carácter vinculante y de una supervisión eficaz. En éste último caso me refiero a la posibilidad de que los ciudadanos, en general, y los miembros de los Consejos e Institutos, en particular, realicen un seguimiento acerca de las gestiones y actuaciones que desarrollan las autoridades competentes respecto de los acuerdos adoptados por los Consejos e Institutos.
- Compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa de los ciudadanos no organizados.
- Corresponsabilizar a la ciudadanía respecto a los deberes de la participación, concretamente en el sentido de: involucrarse activamente en la consecución de determinados acuerdos, aceptar los acuerdos adoptados de manera democrática, etc..
- Vitalizar el capital social local. Socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales de ayuda

mutua, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la co-gestión con las organizaciones vecinales y sociales de los centros sociales o cívicos municipales; optimizar los recursos locales, impulsar medidas de cooperación social entre organizaciones sociales y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de participación ciudadana existentes en la localidad, generar espacios de encuentro entre Administraciones, etc.. Un conjunto de medidas que requieren de procesos de apoyo y asesoramiento en la organización y funcionamiento interno de las organizaciones sociales y en su proyección interna para reforzar el sector asociativo. Se trata de que éstas sean democráticas, participativas y competentes en su seno, para que puedan serlo en su relación con otras y con el entorno que les rodea.

- Informar, orientar y concienciar a los ciudadanos, individualmente considerados, para que accedan y usen los diferentes mecanismos de participación ciudadana que tienen a su alcance.
- Ofrecer información periódica a la ciudadanía y a las entidades, centros y grupos sociales, acerca de la existencia, organización, funcionamiento y composición de los Consejos e Institutos; incidiendo en sus facultades, los canales para acceder a su incorporación y de trasladar iniciativas y propuestas.
- Crear procedimientos y metodologías que permitan evitar el acaparamiento de poder de determinadas entidades sociales.