

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

PUBLIC PARTICIPATION IN THE SOCIAL POLICIES AND SERVICES OF THE COMMUNITY OF MADRID: THE INSTITUTIONAL SYSTEM

Gema Pastor Albaladejo

Universidad Complutense, Madrid. España/Spain
gpastora@pdi.ucm.es

Recibido/Received: 19/11/2012
Modificado/Modified: 21/12/2012
Aceptado/Accepted: 16/02/2013

RESUMEN

El artículo analiza el sistema institucional de participación de la Comunidad de Madrid con la finalidad de constatar si sus diferentes mecanismos formales (marco regulador y órganos estables de participación) cuentan con un diseño institucional adecuado para garantizar el acceso y el poder de intervención de los ciudadanos en aquellos procesos deliberativos que pueden llegar a incidir, de algún modo, en las políticas y los servicios sociales regionales.

PALABRAS CLAVE

Participación, mecanismos participativos, gobierno inclusivo, administración relacional, consejos consultivos, políticas públicas, servicios públicos.

SUMARIO

1. Introducción. Participación y políticas públicas con y para los ciudadanos. 2. Aproximación al concepto de sistema institucional de participación y a los tipos de mecanismos participativos. 3. El marco regulador de la participación en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid. 4. Los órganos estables de participación en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid. 5. Conclusiones. Bibliografía.

ABSTRACT

This article analyzes the Community of Madrid's institutional public participation system, to determine whether the different existing formal mechanisms (regulatory framework and permanent participation organisms) have an appropriate institutional design to ensure that citizens have access to, and the ability to intervene in, those deliberative processes that may in some way influence the regional social policies and services.

KEYWORDS

Participation, participatory mechanisms, inclusive government, relational administration, advisory councils, public policy, public services.

CONTENTS

1. Introduction. Participation and public policy with and for citizens. 2. Overview of the concept of institutional participation and types of participatory mechanisms. 3. The regulatory framework for participation in social policies and services in the Community of Madrid. 4. Permanent participation organisms in social policies and services in the Community of Madrid. 5. Conclusions.

1. INTRODUCCIÓN. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON Y PARA LOS CIUDADANOS

En los últimos tiempos, la participación ciudadana ha superado su clásica y tradicional concepción electoral y se ha convertido en la “fórmula mágica” de resolución de los múltiples y diversos problemas políticos (crisis de gobernabilidad y déficit de legitimidad), sociales (falta de inclusión y cohesión social) y gerenciales (políticas públicas ineficaces e ineficientes) que atentan contra la estabilidad de los gobiernos y administraciones públicas en el contexto actual.

Este creciente interés por la participación se deriva tanto de su valor “intrínseco” como “instrumental” (Bourgon, 2010). Su valor intrínseco radica en su capacidad de estimulación de la ciudadanía activa, de empoderamiento de las comunidades y de desarrollo del espíritu cívico. Por ello, la participación es “el primer paso, el más importante” para “crear una sociedad cada vez más cohesionada” (Brugué, 2009:227). Su valor instrumental reside en que permite lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas gubernamentales, mejorando, así, los resultados de las políticas públicas.

El desarrollo de la participación ciudadana ha llevado consigo la emergencia de una nueva forma de gobernar y abordar los asuntos públicos. Este nuevo estilo de gobierno y administración pública, a pesar de sus distintas denominaciones (“gobierno abierto e inclusivo” -OCDE, 2008-, “administración abierta” -OCDE, 2006-, “administración relacional” -Ramió, 2009-, y “collaborative public administration” -Vigoda, 2002-, entre otras), se caracteriza principalmente por su cambio de enfoque con respecto a la ciudadanía, por su apertura al entorno y por su especial interés en impulsar estructuras y redes de interrelación y colaboración público-privada que permitan continuar solventando de manera conjunta los problemas sociales. Bajo este punto de vista, los ciudadanos se conciben como “agentes activos” en la formación de los intereses colectivos y como “agentes creadores de valor” en la producción de resultados públicos (Bourgon, 2010). Por tanto, se interpreta que los ciudadanos son portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que oportunamente integrados con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.) pueden ser determinantes para solventar las necesidades sociales (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012) y adecuar las decisiones adoptadas a la realidad.

Esta puesta en valor de la ciudadanía pone de manifiesto la existencia de una nueva estrategia y *modus operandi* en los procesos de elaboración de políticas públicas, que implica la transición del enfoque tradicional hacia un modelo de políticas públicas con y para los ciudadanos, donde éstos no solo son sujetos receptores de las mismas, sino también agentes activos y copartícipes en su formulación, gestión y/o evaluación. Desde esta lógica, las políticas públicas se legitiman tanto por los beneficios que generan a la

población como por el papel activo que se le otorga a la ciudadanía en su desarrollo (Bovaird, 2005; Denhardt. y Denhardt, 2008; Vigoda, 2002).

En función de lo señalado, se deduce que para empoderar a los actores sociales es necesario que los gobiernos y administraciones públicas creen un marco institucional que favorezca su acceso, su inclusión y su intervención (individual y/o colectiva) en los procesos deliberativos y decisionales que conducen a las políticas y servicios públicos, ya que sin diseños institucionales adecuados no es posible garantizar la participación ciudadana. Más que nada porque, como señala el neoinstitucionalismo (March y Olsen, 1997; Peters, 2003), las instituciones no solo son arenas o espacios de acción, sino también “estructuras habilitantes o inhibidoras de participantes” (Merino, et al. 2010) y, por tanto, “instrumentos distributivos cargados de implicaciones para el ejercicio del poder” (Mahoney y Thelen, 2010:10).

Este artículo analiza el sistema institucional de participación de la Comunidad de Madrid (en adelante CAM) con la finalidad de comprobar si las medidas adoptadas por el gobierno regional contribuyen a impulsar la inclusión e intervención de la ciudadanía en los procesos que inciden, de algún modo, en las políticas y servicios sociales autonómicos. Para ello, las páginas siguientes se estructuran en los apartados siguientes. En primer lugar, se realiza una aproximación al concepto de sistema institucional de participación, destacando los mecanismos que contribuyen a su desarrollo. A continuación, se examina el marco regulador de la participación en la CAM. En el siguiente epígrafe, se indaga en los órganos estables de participación vinculados a las políticas y servicios sociales de la región madrileña, desde una perspectiva formal, con la finalidad de conocer quién participa, cómo se distribuye el poder entre los diferentes actores y qué capacidad de influencia tienen a estos mecanismos para incidir en la política social regional. Por último, se finaliza con un apartado de conclusiones, en el que se destacan los aspectos más relevantes y se establecen algunas reflexiones al respecto.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN Y A LOS TIPOS DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Las autoridades político-administrativas pueden contribuir a fomentar la participación ciudadana desarrollando un sistema institucional inclusivo; es decir, mediante el diseño e implantación de elementos estables y permanentes que favorezcan y garanticen la intervención de los diferentes actores sociales en las políticas públicas sectoriales (medio ambiente, educación y sanidad, entre otras) de su ámbito territorial (estatal, autonómico y local). Por ello, la participación ciudadana se destaca como el elemento clave para lograr unas políticas públicas de calidad y con mayor soporte social (Pascual Esteve, 2011:273).

Los dos mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos son el marco regulador de la participación y los órganos estables de participación (Parés y Resende, 2009a). El marco regulador se constituye de toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, reforzar e impulsar la participación ciudadana. Los órganos estables son instituciones que se originan para canalizar la participación permanente de la ciudadanía en aquellos procesos deliberativos y decisionales que influyen, de algún modo, en la resolución de los problemas sociales y, en consecuencia, en la elaboración, implementación y/o evaluación de las políticas públicas. Por ello, estos espacios formalizados de encuentro, debate,

interacción e intercambio de información pueden resultar útiles para consensuar políticas, anticipar problemas y pactar vías de implementación o incluso de co-gestión (Font, 2001: 36).

Como se ha puesto en evidencia, estos dos instrumentos participativos (marco regulador y órganos estables de participación) se caracterizan por su continuidad, por tener una cierta estabilidad a lo largo del tiempo; es decir, “no son canales creados ad hoc para gestionar la participación en una problemática específica y con una limitación temporal, sino que son canales permanentes y, en cierta medida, independientes de la realidad coyuntural y de las problemáticas concretas que afectan a un territorio en cada momento” (Parés y Resende, 2009a:79)

A continuación, se profundiza en el sistema institucional de participación de la CAM mediante el análisis de los mecanismos formales que permiten articular el acceso e intervención de los ciudadanos en las políticas y servicios sociales de la región madrileña.

3. EL MARCO REGULADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El Estatuto de Autonomía de la CAM reconoce (al igual que el artículo 9.2 de la Constitución Española) la participación ciudadana en la vida política, social, económica y cultural de la región. En concreto, el artículo 7.4 (introducido a raíz de la reforma del año 1998) señala lo siguiente:

“Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Unos años antes de la inclusión de este nuevo precepto, el gobierno regional había formulado e implantado una Ley de Participación (Ley 7/1995, de 28 de marzo, de Participación de los Agentes Sociales en las Entidades Públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid) que abogaba por la intervención de los agentes sociales de su ámbito territorial en sus entidades públicas, distinguiéndose así por ser la primera Comunidad Autónoma en regular de manera específica la participación institucional.

La Ley de Participación ha contribuido a recoger y clasificar los espacios institucionales de participación regional. En particular, se diferencian cinco ámbitos en los que se debe articular la participación: los Consejos Asesores de las entidades de la administración institucional de la CAM; los Consejos creados como órganos consultivos o de asesoramiento de la administración autonómica; los Consejos de Administración de las Entidades Públicas de la CAM; el Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo; y el Instituto Madrileño de Formación.

Este marco normativo se caracteriza por regular la participación institucional; es decir, aquella que “se desarrolla en organismos públicos, que no han sido creados como instancias participativas autónomas, sino que forman parte de la estructura organizativa de la Administración Pública”. De este modo, solo contempla la participación que se desenvuelve “dentro de las instituciones públicas, en organismos públicos enmarcados en la configuración administrativa del poder público, donde, de modo extraordinario, se cedería espacio en manos privadas, para que éstas desarrollaran una cierta labor

participativa en la actividad habitual de dichas instituciones públicas, enfocando su colaboración, como no puede ser de otra manera, hacia la defensa del interés general” (Mora, 2008). En consecuencia, esta norma no hace referencia a la participación institucionalizada, la que se fomenta “*desde* ciertas instituciones públicas, que no forman parte de la estructura orgánica de la Administración Pública” (Mora, 2008) y se articula mediante la creación de órganos consultivos y/o de asesoramiento externos diseñados exclusivamente para ser sedes participativas en las que intervienen multitud de grupos sociales y representativos de los intereses sectoriales de los ciudadanos. A diferencia de la participación institucional, este modelo participativo sitúa su ámbito funcional en la realización de actividades de carácter consultivo y/o de asesoramiento que nunca gozan de índole vinculante.

En materia de política social, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid concibe la participación no solo como principio, sino también como un derecho. En concreto, señala que la administración autonómica deberá promover la participación democrática de los ciudadanos en la programación y el control de los servicios sociales. Además, destaca que los ciudadanos que accedan a los servicios sociales tendrán, entre otros, los derechos siguientes: “a participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención social, y elegir libremente el tipo de medidas y recursos a aplicar, entre las opciones que le sean presentadas por los profesionales que atienden su caso”; “a presentar sugerencias y reclamaciones relativas a la calidad de la atención y prestaciones recibidas”; y “a participar en los órganos de representación del sistema público de servicios sociales, así como en aquellos órganos de participación que pudieran existir en el ámbito de actuación de la iniciativa privada”. En relación con este último derecho, se especifica que el fomento de la participación se llevará a cabo mediante la creación de consejos o foros que canalicen la integración de los distintos agentes interesados en el desarrollo de las políticas sectoriales de servicios sociales con el objeto de que las prestaciones del sistema respondan a las necesidades de las personas y grupos sociales. De este modo, el marco normativo hace referencia a qué tipo de mecanismos institucionales deben implantarse para desarrollar la participación ciudadana: los órganos estables de participación.

4. LOS ÓRGANOS ESTABLES DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Los órganos estables de participación son instituciones diseñadas por los gobiernos y administraciones públicas para articular la intervención e incidencia constante de los ciudadanos, ya sea a título individual y/o como representantes de alguna organización de la sociedad civil, en las políticas, programas, servicios públicos y/o en la vida de la comunidad en general (Parés y Resende, 2009b:171).

La CAM se distingue por ser la tercera Comunidad Autónoma con un mayor capital social -medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre los asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación asociativa- (Mota, 2002). El bagaje asociativo y la implicación de la sociedad madrileña en los temas sociales la convierten en un actor altamente capacitado para intervenir en los espacios institucionales donde se solventan los problemas públicos y, por tanto, en un recurso clave para dotar de valor los procesos de deliberación y decisión de las políticas públicas.

La Consejería de Asuntos Sociales de la CAM es el órgano encargado de la dirección y ejecución de las políticas y servicios sociales y, por ello, se convierte en la autoridad legítima y competente para institucionalizar la participación ciudadana en este sector. Actualmente, el área de asuntos sociales cuenta con cinco órganos estables de participación, tres de ellos asociados a las políticas y servicios sociales regionales: el Consejo Regional de Mayores, el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, y el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

En los epígrafes siguientes, se analiza el modelo institucional de estos órganos estables de participación con la finalidad de comprobar si cuentan con un diseño institucional adecuado para garantizar la participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la CAM.

4.1. La capacidad de influencia de los órganos estables de participación en las políticas y servicios sociales

Para que los ciudadanos puedan intervenir en las políticas públicas no solo deben crearse espacios institucionales inclusivos, sino también dotarlos de la capacidad competencial necesaria para poder incidir, de algún modo, en las políticas públicas.

Los órganos estables de participación vinculados a las políticas y servicios sociales de la CAM se pueden tipificar, atendiendo a criterios funcionales, como consejos consultivos, por lo que su misión principal es “aconsejar, asesorar y emitir elementos de juicio” (Font y Llovet, 1985). En consecuencia, su poder de influencia, en las decisiones que afectan a las políticas públicas de su área, es muy limitado, ya que sus acuerdos no son vinculantes para las autoridades político-administrativas regionales, ejerciéndose una participación entendida en términos de información, asesoramiento, consulta y colaboración.

Sin embargo, se ha detectado una mayor capacidad competencial en algunos casos. En concreto, el Consejo Regional de Mayores y el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad pueden proponer la adopción de medidas de actuación en el marco de las políticas de bienestar social de su ámbito sectorial. Además, deben supervisar y realizar el seguimiento y evaluación de los planes de acción vinculados a sus políticas y programas. De este modo, sus informes pueden ser elementos clave para rediseñar y mejorar las políticas y los servicios sociales destinados a las personas mayores y a las personas con discapacidad de la CAM.

Por otro lado, los órganos consultivos analizados tienen asignada la competencia de impulsar la participación de sus colectivos (mayores, discapacitados, y niños y jóvenes) en los distintos cauces institucionales. Además, el Consejo Regional de Mayores debe promover también el asociacionismo en el sector y asesorar técnicamente al respecto.

Más allá de estas funciones oficiales que denotan una limitada capacidad de incidencia en las decisiones, los consejos consultivos pueden llegar a desarrollar una importante labor en el debate sobre las políticas públicas, todo dependerá de la voluntad y del grado de motivación e implicación de los actores intervinientes.

4.2. La distribución del poder en los órganos estables de participación, ¿qué actores participan? y ¿cuál es su índice de representación?

Los órganos estables de participación vinculados a las políticas y servicios sociales de la CAM se encuentran integrados por dos tipos de actores: los actores político-administrativo (miembros pertenecientes a las diferentes administraciones públicas -estatal, regional y local-) y los actores sociales (miembros externos a la propia institución pública). Si se

tiene en cuenta la “base de la participación” (Goma y Font, 2001), estos mecanismos participativos se pueden catalogar como “órganos de base asociativa”, ya que el acceso de los ciudadanos no se canaliza de manera individual, sino a través de grupos organizados de ciudadanos (sindicatos, empresas y asociaciones, entre otros).

El análisis de la dimensión interna del Pleno, en estos órganos participativos, ha permitido constatar que los actores político-administrativos tienen un mayor peso que los actores sociales en su estructura formal (véase Tabla I). En concreto, el 70% de la vocalías del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia se cubren por este personal. En el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad y el Consejo Regional de Mayores, el porcentaje gira entorno a un 50% y 60% (57% en el primer caso y 50% en el segundo). De este modo, la CAM ha optado por unos diseños institucionales donde se detecta una distribución inequitativa del poder (número de votos) entre los actores político-administrativos y los actores sociales.

Tabla I: Índice de participación formal en los órganos estables de participación

| Órgano estable de participación | Actores político-administrativos | Actores sociales |
|---|---|-------------------------|
| Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia | 70% | 30% |
| Consejo Asesor de Personas con Discapacidad | 57% | 43% |
| Consejo Regional de Mayores | 50% | 50% |

Fuente: Elaboración propia

En el caso de los actores sociales, se han detectado la existencia de tres tipos de colectivos de base asociativa: las asociaciones, federaciones y entidades sin fin de lucro del sector, los sindicatos y las organizaciones empresariales, aunque estos dos últimos grupos sociales no están presentes en el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia. El reparto de vocalías entre estos grupos sociales es desigual, ya que a las asociaciones sindicales y empresariales cuentan respectivamente con dos representantes frente al resto de entidades sociales a las que se les concede una sola vocalía.

El estudio de la extensión de la participación evidencia que el Consejo Regional de Mayores es el órgano que cuenta, desde una perspectiva formal, con un mayor número de miembros procedentes de la esfera social, dieciséis vocalías sobre un total de treinta y dos, por lo que tiene un porcentaje de un 50% de participación social. En concreto, este órgano participativo se compone de los miembros siguientes: un vocal de Comisiones Obreras de Madrid (CCOO), un vocal de la Unión General de Trabajadores (UGT), dos vocales de la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM), y doce vocales de las asociaciones sociales más representativas en el sector (38% sobre el total de vocalías). En este último colectivo, los datos deben matizarse, ya que, en la actualidad, solo siete puestos se han cubierto. La razón de ello es que ninguna otra entidad social presentó su candidatura. Por tanto, las únicas asociaciones sociales con representación son: Cruz Roja Española-Comunidad de Madrid; la Asociación Nacional de Alzheimer, AFAL-Contigo; la Fundación Desarrollo y Asistencia; la Asociación de Mayores Madrid XXI; la Asociación de Servicio Integral y Sectorial para Ancianos (en adelante ASISPA); la Asociación Ecologista y del Medio Ambiente de la Tercera Edad de Ciudad Lineal “Amigos de la Naturaleza”; y la Organización Social de Mayores, Jubilados y Pensionistas de Izquierda Unida. Estos grupos defienden intereses sociales diversos, aunque vinculados, en mayor o menor

medida, a la defensa y mejora de la calidad de vida de los ancianos de la región. Entre los colectivos citados, se destacan aquellos que protegen los intereses de los ancianos afectados por enfermedades y sus familias y que, en algunos casos, se encuentran en situación de dependencia, por lo que necesitan de asistencia personal (AFAL-Contigo, ASISPA y Fundación Desarrollo y Asistencia). Por otro lado, también se diferencian las asociaciones constituidas en razón de la edad; es decir, compuestas por personas mayores (Asociación de Mayores Madrid XXI, Organización Social de Mayores, Jubilados y Pensionistas de Izquierda Unida y la Asociación Ecologista y del Medio Ambiente de la Tercera Edad de Ciudad Lineal “Amigos de la Naturaleza”).

Teniendo en cuenta el déficit de participación real en el Consejo Regional de Mayores, el Consejo de Asesor de Personas con Discapacidad se destaca como el órgano con una mayor amplitud de participación social, ya que los actores sociales ocupan doce de las veintisiete vocalías (43%), aunque cuatro de ellas corresponden a los sindicatos y las asociaciones empresariales. En consecuencia, los grupos de ámbito asociativo cuentan con ocho representantes pertenecientes a las entidades sociales siguientes: la Federación Madrileña de Asociaciones Pro Salud Mental (FEMASAM); la Fundación Carmen Pardo Valcarce; la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la CAM (FAMMA); la Federación de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS-Madrid); Federación Madrileña para la Defensa del Enfermo Neurológico (FEMADEN); la Asociación Coordinadora de Minusválidos Físicos de la CAM; la Federación Madrileña de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos (FEMAPAS); y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE-Madrid). Este mapa actores refleja el pluralismo de este órgano participativo, al incluir colectivos que defienden las condiciones de vida no solo de las personas con discapacidad física, sino también psíquica y sensorial (vista y oído).

El Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia se distingue por ser el órgano con un menor índice de participación ciudadana (30%), ya que de sus veinte miembros solo seis pertenecen a entidades sociales. Concretamente a las siguientes: Cruz Roja Española, Comunidad de Madrid; la Fundación Familia, Ocio y Naturaleza (FONAT); la Federación de Asociaciones para la promoción de la Infancia y la Juventud de la CAM (INJUCAM); la Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Madrid; y la Federación Madrileña de Escultismo (FME); y la Federación de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS-Madrid). Los grupos citados defienden intereses de los niños y adolescentes bien de manera general y diversa (INJUCAM) o bien de forma sectorial; es decir, que afectan a determinadas áreas concretas: educación (Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Madrid), ocio y tiempo libre (FME y FONAT), medio ambiente (FONAT) y atención a niños y jóvenes con discapacidad intelectual (FEAPS).

El análisis de la estructura formal de los órganos participativos ha permitido detectar como existen grupos formalizados de la sociedad civil que intervienen en más de un espacio institucional. En particular, la Cruz Roja (Consejo Regional de Mayores y Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia) y FEAPS-Madrid (Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia y Consejo de Asesor de Personas con Discapacidad). Además, los sindicatos y las asociaciones empresariales se encuentran representados también en casi todos los órganos analizados, menos en el Consejo de la Infancia y de la Adolescencia. La participación de estos grupos sociales organizados que defienden y encarnan los intereses económicos del trabajo y del capital en aquellos espacios donde se tratan asuntos públicos

que afectan a las políticas y servicios sociales denota como, hoy en día, estas entidades han ido ampliando su intervención a otros campos adyacentes (la asistencia a personas con discapacidad, los mayores, la infancia y la adolescencia). Por ello, en el contexto actual, la participación de los sindicatos y las asociaciones empresariales se suele calificar de “pluridimensional y generalizada” (Sánchez Morón, 1980).

Por último, en el caso del Consejo Regional de Mayores llama la atención la escasa predisposición de los grupos sociales a la participación, ya que existe un vacío considerable de representantes debido a la falta de candidaturas. Este déficit de participación ciudadana es poco comprensible en un contexto que se caracteriza por su enorme riqueza de capital social.

5. CONCLUSIONES

El análisis del sistema institucional de participación ciudadana vinculado a las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid permite extraer las conclusiones siguientes.

En primer lugar, el marco regulador de la CAM favorece el desarrollo de la participación en las políticas y servicios sociales, tanto desde una perspectiva general (Estatuto de Autonomía y Ley de Participación) como específica (Ley de Servicios Sociales). Sin embargo, aunque la administración regional ha sido pionera en aprobar una Ley de Participación (1995), esta medida altamente positiva se distingue por su contenido restringido, ya que solo se destina a regular la participación de sindicatos y asociaciones empresariales, dejando fuera de las reglas del juego al amplio espectro y capital social existente, hoy en día, en la región madrileña. Por ello, sería recomendable reformular y readaptar este marco normativo de mínimos a la realidad y necesidades actuales, apostando por un concepto de participación social más amplio en el que se haga referencia también a otros grupos sociales estables que operan en el entorno autonómico. Por otro lado, la Ley de Servicios Sociales se considera una media positiva al contemplar la participación no solo como un principio, sino también como un derecho, proponiendo la creación de diferentes mecanismos participativos, entre los que se destacan los órganos estables de participación (consejos y foros).

En segundo lugar, los órganos estables de participación vinculados a las políticas y servicios sociales de la CAM se caracterizan por su poca capacidad de influencia en las decisiones que afectan a sus respectivos ámbitos sectoriales. En concreto, su naturaleza consultiva y, por tanto, el poder no vinculantes de sus acuerdos pone de manifiesto que su finalidad principal es facilitar información a los gobiernos y administraciones públicas sobre determinadas políticas y servicios públicos. De este modo, no se le confiere poder de decisión a los representantes de la ciudadanía para intervenir directamente en las materias que les afectan.

En tercer lugar, el análisis de la estructura formal de los espacios institucionales de participación ha permitido verificar como el peso institucional de los grupos sociales organizados de la sociedad civil suele ser inferior al que obtienen conjuntamente los actores político-administrativos regionales, locales y/o estatales. Por ello, aunque estos órganos se puedan caracterizar, en términos generales, por ser instituciones inclusivas y pluralistas, donde se denota una institucionalización de la participación social y una democratización de sus estructuras administrativas, por otro lado, se ha detectado como

existe una distribución inequitativa del poder. En consecuencia, los actores vinculados al poder ejecutivo son quienes controlan realmente las parcelas formalizadas de poder (número de votos) y, por tanto, pueden llegar a mediatizar los debates y acuerdos que se adopten.

Por último, solo incidir en que no se debe olvidar que el diseño de una institución es una decisión política. Por tanto, las autoridades político-administrativas deciden sobre quién debe participar en el juego institucional y sobre qué tipo de recursos o poder formal (votos) se otorga a los actores para ello. En conclusión, como ya vaticinó Neuman (1973), “el problema de la democracia moderna no es tanto poner límites al poder político, sino utilizarlo racionalmente fomentando una efectiva participación de la masa en su gestión” y, para ello, es fundamental contar con un sistema institucional adecuado que permita habilitar el derecho de participación de los ciudadanos, concediéndoles no solo la capacidad de acceder, sino también de intervenir de una manera equitativa, con los mismos recursos que los actores político-administrativos, en los procesos de deliberación y adopción de las decisiones que les afectan.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURGON, J. (2010), “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Revista Reforma y Democracia*, nº 46, pp. 5-40.
- BOVAIRD, T. (2005), “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, nº 71, pp. 217-228.
- BRUGUÉ J. (2009), “Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y nuevas formas”, en J.M. Pascual Esteve y J. Pascual Guiteras, (coords.), *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- DENHARDT, R.B. y DENHARDT J.V. (2008), “The New Public Service. Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, nº 60, pp. 549-559.
- FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones políticas*, Barcelona, Ariel.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2006), *Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?* Barcelona, Diputación de Barcelona.
- FONT I LLOVET, T. (1985). “Órganos consultivos”, *Revista de Administración Pública*, nº 108, pp. 53-86.
- GOMA, R. y FONT, J. (2001), “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones políticas*, Barcelona, Ariel.
- MAHONEY, J. y THELEN, K. (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MERINO, M. et al. (2010), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MOLINS LÓPEZ RODÓ, J. M. (1996), “El Estado, el interés general y los grupos de interés”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, pp. 189-192.
- MORA CABELLO DE ALBA, L. (2008), *Participación institucional del sindicato*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- MOTA, F. (2002), “El capital social de la autonomía: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades Autónomas funcionan mejor que otras?”, en *Veinte años de autonomías*, J. Subirats y R. Gallego, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- NEUMAN, F. (1973), *Lo stato democrático e lo stato autoritario*, Bologna, Il Mulino.

- OCDE (2008), *From Open to Inclusive: Building Citizen-Centered Policy and Services*, París, OCDE.
- OCDE (2006), *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP.
- PARÉS, M. y RESENDE, P. E. R. (2009a), "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades", en M. Parés, (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- PARÉS, M. y RESENDE, P. E. R. (2009b), "Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana", en M. Parés, (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2011), El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores. Valencia, Tirant lo Blanch.
- PASTOR ALBALADEJO G. y GARCÍA SOLANA, M.J. (2012), "La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente", ponencia *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política*, Madrid, 8 al 12 de julio.
- PETERS, B.G. (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- RAMIÓ, C. (2009), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1980), La participación ciudadana en la Administración Pública. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- VIGODA, E. (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, nº 62 (5), pp. 527-540.

Breve currículum

Gema Pastor Albaladejo

Doctora en Ciencia Política y de la Administración: Universidad Complutense de Madrid. Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde el año 1999. Secretaria General del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración desde el año 2005 y miembro del Grupo de Investigación Complutense "Modernización de la Administración Pública". Líneas de investigación: Gestión Pública, Administraciones Públicas, Políticas Públicas, Innovación en el Sector Público y Administración Electoral. Publicaciones, entre otras: *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*, "El Proyecto Municip@", *Administraciones Públicas Españolas*, *Manual de Prácticas Universitarias de Calidad*, "Administraciones Mediales", "Las Administraciones y Órganos Atípicos", "El camino hacia la microlocalidad en la Administración Local", "La implantación y el seguimiento de la Ventanilla Única en la Comunidad Autónoma de Madrid".