

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE



Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

Memoria para optar al Grado de Doctor

Presentada por
Carlos Jesús Núñez Gómez

BAJO LA DIRECCIÓN DE LOS DOCTORES:

Guadalupe Cordero Martín
Germán Jaraíz Arroyo

Sevilla, 2015

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

A mi familia

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

AGRADECIMIENTOS

Detrás de un trabajo como el que se presenta, hay personas que con sus aportaciones y presencia lo hacen posible.

Quiero agradecer a mis padres, Lionel y Carmen por su entrega y constancia. A mi compañera Pepa que siempre me apoya en todo lo que hago y a mis hijas Ana, Clara y María.

Gracias a todos los profesionales, políticos y personas mayores que han querido participar y aportar sus opiniones. En especial, a M^a Jesús Carrera por facilitarme el acceso a los profesionales de los centros y a un buen número de personas mayores como Fermín Caballero, Francisco Corrales, Francisco Querencio, José Corona, Hipólito Castroviejo y a otros que permanecen en el recuerdo como Francisco Manzano, Juan Pedrosa, Antonio Marmolejo o Pedro Jiménez, que me han hecho pensar que esta tesis es una más de sus reivindicaciones.

Me gustaría mostrar mi gratitud a mis directores de tesis, Guadalupe y Germán sin los cuales no hubiera sido posible.

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

ÍNDICE

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

INTRODUCCIÓN	21
PRIMERA PARTE.	27
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL	29
1.1. Aproximación al concepto de participación	31
1.1.1. Desde la perspectiva de las necesidades humanas	31
1.1.2. Desde la perspectiva político – jurídico – institucional	33
1.1.3 Desde la perspectiva socio – política.	35
1.2. La democracia como forma de organización de la vida política y social	40
1.2.1. La democracia como idea	40
1.2.2. La idea de representación política	41
1.2.3. Democracia, gobierno local e idea de gobernanza	46
1.3. Servicios Sociales y Personas Mayores	55
1.3.1. Sistema Público de Servicios Sociales y participación	55
1.3.1.1. El Estado del Bienestar como marco de referencia.	55
1.3.1.2. El Sistema Público de Servicios Sociales como pilar del Estado del Bienestar	58
1.3.1.3. En el ámbito local. Los Servicios Sociales Comunitarios	63
1.3.1.4. La participación en el Sistema Público de Servicios Sociales.	67
1.3.2. Las personas mayores y su participación en el Sistema.	71
1.3.2.1. El envejecimiento.	71
1.3.2.2. El envejecimiento activo y planes públicos	74
1.3.2.3. El asociacionismo de las personas mayores	79
CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA	85
2. Metodología. El diseño de la investigación	87
2.1. Formulación del problema a investigar	90
2.2. Objetivos e hipótesis	94
2.2.1. Objetivos	94
2.2.2. Hipótesis	95
2.3. Variables objeto de estudio	97
2.4. Delimitación del campo	100
2.5. La obtención de datos y técnicas utilizadas	106
2.5.1. Estrategia metodológica	106
2.5.2. Las técnicas utilizadas	107
2.5.3. Selección de la muestra	114

2.5.4. Trabajo de campo	117
2.6. Análisis e interpretación de los datos	121
2.7. Síntesis de las principales actuaciones realizadas	123
CAPITULO 3. EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN	125
3.1. La participación ciudadana en España	127
3.1.1. Marco histórico – normativo	127
3.1.1.1. En el ámbito internacional	127
3.1.1.2. En el ámbito nacional	128
3.1.1.3. En el ámbito local	130
3.1.2. El asociacionismo como elemento clave en los procesos participativos	132
3.1.2.1. Un poco de Historia	132
3.1.2.2. Dimensión del sector asociativo	136
3.1.2.3. Porqué el asociacionismo	140
3.1.2.4. Asociacionismo y función pública	142
3.2. La participación en el ámbito local	143
3.2.1. Modelos de gobiernos locales	143
3.2.2. Características de la participación ciudadana en los municipios españoles	146
3.2.3. El asociacionismo como articulación social de la participación	150
SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS	153
CAPÍTULO 4. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD	155
4.1. Génesis, trayectoria y regulación normativa	157
4.1.1. La participación ciudadana en el contexto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	157
4.1.2. Espacios para la participación de las personas mayores.	165
4.1.2.1. Los Centros de Participación Activa para Personas Mayores	166
4.1.2.1.1. Un poco de historia	166
4.1.2.1.2. Descripción de los centros	173
4.1.2.1.3. De las personas usuarias y socias	175
4.1.2.1.4. Órganos de representación y dirección	176
4.1.2.2. Los Consejos de Participación de Personas Mayores	187
4.1.2.2.1. El Consejo Estatal	188
4.1.2.2.2. El Consejo Andaluz	190
4.1.2.2.3. Los Consejos Provinciales	192
4.1.2.2.4. Los Consejos Locales	194

4.2. Personas mayores, asociacionismo y espacios participativos en la Provincia de Sevilla	198
4.2.1. Las personas mayores en la Provincia de Sevilla	198
4.2.2. El asociacionismo en las personas mayores	204
4.2.3. Espacios para la participación de la personas mayores en políticas públicas	212
4.2.4. Relación entre asociacionismo y espacios participativos	217
CAPÍTULO 5. DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS	221
5.1. Representatividad de los órganos de participación	223
5.1.1. Composición de los órganos de participación	223
5.1.1.1. Centros de participación activa para personas mayores	223
5.1.1.2. Consejos de participación de personas mayores	229
5.1.2. Acceso a los órganos	235
5.1.3. Representatividad del colectivo de personas mayores	242
5.2. De los actores participantes	250
5.2.1. Perfil de los actores	250
5.2.2. Relaciones interpersonales, espacios de encuentro	255
5.3. Organización, funcionamiento y contenidos	259
5.3.1. Finalidad, objeto y funciones de los órganos	259
5.3.2. Organización y funcionamiento	264
5.3.3. Agenda de los órganos	271
5.4. Valoración y grado de incidencia en las políticas públicas	285
5.4.1. Valoración sobre la participación sobre la participación de las personas mayores	285
5.4.2. Incidencias en la elaboración de las políticas	291
5.4.3. Los órganos de participación en tiempos de crisis	298
TERCERA PARTE. CONCLUSIONES	305
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y PROPUESTAS	307
6.1. Conclusiones	309
6.2. Reflexiones	328
6.3. Propuestas	329
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS, LEGISLATIVAS Y WEBGRAFÍA	332
ANEXOS	356

Anexo I. Guion para entrevistas	358
Anexo II. Modelos de cuestionarios	360
Anexo III. Relación de Informantes Claves por grupos de actores	373
Anexo IV. Abreviaturas	380

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Cuadros

Cuadro nº 1	Niveles de atribución de los procesos participativos.	38
Cuadro nº 2.	Órganos de participación en el Sistema Público de Servicios Sociales por ámbito.	69
Cuadro nº 3.	Asociaciones de personas mayores inscritas.	81
Cuadro nº 2.	Fases del proceso de la investigación.	89
Cuadro nº 3.	Contextos y unidades de observación inicial.	102
Cuadro nº 4.	Unidades de observación.	105
Cuadro nº 5.	Espacios de participación de mayores en la Provincia de Sevilla.	118
Cuadro nº 6.	Muestra seleccionada según tipos de informante.	119
Cuadro nº 7.	Número de asociaciones nacionales inscritas por año.	137
Cuadro nº 10.	Denominación de los centros según normativa.	169
Cuadro nº 11.	Consejos locales de Mayores con representación en los Consejos Provinciales.	195
Cuadro nº 12.	Porcentaje de población por tramos de edad según ámbito.	198
Cuadro nº 13.	Datos de población por municipios según intervalos de población	200
Cuadro nº 14.	Datos población mayor de 65 años por áreas geográficas	202
Cuadro nº 15.	Asociaciones de mayores según población municipio y año registro	207
Cuadro nº 16.	Asociaciones, CPAPM y Consejos de Mayores por intervalos poblacionales	218
Cuadro nº 17	Actores según espacios participativos	234
Cuadro nº 18.	Nº de veces que se convocan los órganos de participación	267
Cuadro nº 19.	Bloques temáticos y funciones de los órganos participativos	277
Cuadro nº 20.	Adecuación de los temas según actores	279
Cuadro nº 21.	Temas que se tratan con mayor frecuencia en los órganos según actores	280
Cuadro nº 22.	Temas que no se tratan pero se deberían tratar en los órganos	

	según actores	290
Cuadro nº 23.	Valoración del grado de participación (de 1 a 5)	290
Cuadro nº 24.	Incidencia las propuestas y opiniones de los mayores	293
Cuadro nº 25.	Respuesta incidencia o no en las políticas según espacio	294
Cuadro nº 26.	Respuesta sobre si los políticos buscan rédito político o no	295
Cuadro nº 27.	Grado de incidencia sobre la acción en los centros según actores	297

Gráficos

Gráfico nº 1.	Ubicación geográfica de los Centros de Participación Activa y Consejos de Personas Mayores.	118
Gráfico nº 2.	Porcentaje de personas mayores de 65 años por áreas geográficas.	203
Gráfico nº 3.	Asociaciones inscritas de Personas mayores, por años y según registro.	206
Gráfica nº 4.	Asociaciones de mayores según población	208
Gráfico nº 5.	Nº de asociaciones por áreas geográficas.	209
Gráfico nº 6.	Espacios de participación para mayores en la provincia por áreas geográficas.	215
Gráfico nº 7.	Centros y consejos de participación según población del municipio.	216
Gráfico nº 8.	Asociaciones, CPA y Consejos por intervalos poblacionales.	219
Gráfico nº 9.	Grado de participación en asambleas según la opinión de los profesionales.	225
Gráfico nº 10.	Grado de participación en las Juntas de Participación según la opinión de los profesionales.	227
Gráfico nº 11.	Grado de participación en los órganos participativos según la opinión de los profesionales.	228
Gráfico nº 12.	Composición del Consejo Provincial de Sevilla de personas mayores	230
Gráfico nº 13.	Representación del colectivo de personas mayores según actores.	244
Gráfico nº 14.	Edades por grupos de actores	251
Gráfico nº 15.	Nivel de estudios de los integrantes de los órganos participativos	253
Gráfico nº 16.	Funciones por tipo de espacio según los representantes de mayores	262
Gráfico nº 17.	Funciones según actor asociativo y profesional	263
Gráfico nº 18.	Importancia de los temas según profesionales de los centros.	283

Gráfico nº 19. Valoración sobre la participación de los mayores en el ámbito local y provincial.	288
Gráfico nº 20. Incidencia de la crisis en los centros de participación	300
Gráfico nº 21. Incidencia de la crisis según actores	301

Figuras

Figura nº 1	Propuestas para las preguntas	112
Figura nº 2	Esquema metodológico	124
Figura nº 3	Espacios participativos para mayores en el ámbito local	165
Figura nº 4	Estructura Organizativa tipo Órganos de los Centros de Participación Activa para Personas	174
Figura nº 5	Mayores	177
Figura nº 6	Composición Asamblea General de los CPAPM según normativa	179
Figura nº 7	Composición de la Junta de Participación y de Gobiernos de CPAPM.	181
Figura nº 8	Estructura básica del CPAPM	265
Figura nº 9	Estructura básica de los Consejos de Mayores	268

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La tesis que se presenta se centra, fundamentalmente, en las relaciones que los gobiernos mantienen con la ciudadanía en el ámbito local, en concreto con el colectivo de personas mayores en el contexto de los servicios sociales de carácter comunitario, con el fin de facilitar su participación en la toma de decisiones en todas aquellas políticas públicas que les afectan. Subyace la idea de un gobierno de tipo relacional que pueda posibilitar cohesión social, construcción de comunidad y una sociedad más democrática, todo ello unido a la idea de empoderamiento de la sociedad civil.

La investigación identifica, describe y analiza los órganos de participación que las administraciones públicas de la provincia de Sevilla han constituido para hacer posible la participación del colectivo de personas mayores en el análisis, diseño, ejecución, evaluación y la toma de decisiones en aquellas políticas públicas locales que les afectan de manera directa, y que grado de eficacia y eficiencia tienen. Estos órganos participativos de mayores están integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales y más concretamente en el ámbito comunitario, en los cuáles se producen el intercambio y la colaboración entre diferentes actores como son los políticos, los profesionales y las personas mayores que se hace necesario clarificar. Además se aportan elementos para descubrir cuáles son las ventajas y dificultades que se dan para hacer efectiva la participación del colectivo de personas mayores en la toma de decisiones públicas.

De forma paralela, también se pretende aportar elementos nuevos que puedan nutrir las teorías que tratan sobre la participación ciudadana en la esfera pública local. Teniendo como referencia aquellos postulados que defienden la existencia de un nuevo localismo y de un proceso de politización (repolitización), basado en un cambio en la administración local y provincial, a partir de la superación de las tesis de la nacionalización y del gerencialismo. Permiten la complementariedad entre una democracia representativa y otra participativa en el ámbito local, esencial para hacer frente a los nuevos retos que la globalización y la recesión económica está produciendo, especialmente en el campo del bienestar social y específicamente en el Sistema Público de Servicios Sociales.

En cuanto a las causas por las que el investigador se inclina a investigar en este campo de la participación y de las personas mayores y no en otro, existen tres razones básicas, que son:

La primera, tiene que ver con lo personal, del que investiga, por su experiencia personal en asociaciones y movimientos sociales que, unido a la inquietud por la participación en procesos de transformación y cambio de la realidad social, desde una perspectiva de ciudadanía responsable y comprometida. Experiencia como actor frente a los poderes públicos se ha considerado el diálogo, la discusión, el debate y la colaboración elementos esenciales, sin olvidar la crítica constructiva y el conflicto y teniendo como bandera el artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978, en el que se dice:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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.

El investigador ha expresado siempre que los poderes públicos están obligados en hacer posible una participación ciudadana real y efectiva, tanto en el ámbito local, regional, nacional o internacional. Descartando siempre la idea de la voluntariedad política, porque entonces la hace depender de las personas y no de las instituciones públicas que representan, representación obtenida por delegación ciudadana. La participación ciudadana no se puede reducir al acto de votar una vez cada cuatro años, sino por el contrario debe ir mucho más allá, se debe ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos en cada momento, y si lo impiden deben ser exigidos.

La segunda de las razones se corresponde con el ámbito profesional, por el trabajo realizado durante años en el sector público, en el campo de los servicios sociales y muy especialmente con el sector de personas mayores. Desde los inicios de la intervención como profesional del Trabajo Social se ha observado el esfuerzo, la implicación y la reivindicación de muchas personas mayores en un intento de ser partícipes de manera real y efectiva en aquellos espacios públicos donde se toman decisiones que les afectan de manera directa o indirecta.

La tercera de las razones guarda relación con el campo científico. Se ha podido comprobar la ingente producción científica existente sobre el sector de personas mayores. En su gran mayoría referidas al campo de las necesidades y problemáticas, así como de los recursos necesarios que deben ser aplicados en cada circunstancia. Muchos e importantes descubrimientos que están haciendo posible que el colectivo de mayores tengan cada día mejor calidad de vida y bienestar. Sin embargo, cuando revisamos todo aquello que guarda relación con la participación, el número de estudio se reduce de manera significativa y en general se presentan con un tratamiento muy genérico haciendo referencias al asociacionismo, voluntariado, actividad política, educación permanente, ocio y tiempo libre, etc., escaseando investigaciones que traten sobre su participación e incidencia en órganos de participación públicos donde se toman decisiones que afectan al colectivo.

La tesis pretende describir, analizar e interpretar los espacios y órganos participativos dirigidos al colectivo de personas mayores, se ha dividido en tres apartados básicos: El primero de ellos hace referencia al marco teórico – conceptual y metodológico de referencia en torno a la idea y práctica de la participación, los Servicios Sociales y las personas mayores. El segundo se dedica a los resultados y al análisis de los datos obtenidos en la investigación sobre los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla. Y el tercero, se centra en las conclusiones finales, reflexiones y propuestas en torno al tema investigado.

La contribución de las personas mayores a la dinámica social debería ser un fenómeno ya asumido, tanto por la esperanza de vida como por el peso relativo que tiene en el conjunto de la población. Pero su imagen, como refleja Duque y Mateo (2008) “aparece sustancialmente vulnerable debido a la asociación de factores negativos como la edad, los bajos niveles educativos y/o económicos, así como un uso del tiempo ligado a actividades informales poco valoradas” (p. 9). Es frecuente escuchar o leer en diferentes espacios y medios sobre la necesidad casi permanente de incrementar el gasto público para atender las necesidades de la población mayor, lo que produce una imagen distorsionada de la realidad pues se percibe a la persona mayor como una carga. Sin

embargo, siempre han sido el apoyo imprescindible por su experiencia, valores y recursos para muchos hijos, nietos, enfermos, comunidades, barrios... Más aún en tiempos de crisis como los actuales en los que se comprueba que sin su apoyo un elevado número de personas podrían haber entrado en la extrema pobreza y en la exclusión social.

Las personas mayores son personas muy valiosas y necesarias para el conjunto de la sociedad, por lo cual es de especial importancia que desde los gobiernos de las distintas administraciones públicas se favorezca la participación del colectivo en todo lo que tiene que ver con la elaboración de las políticas públicas que les afectan y la toma de decisiones; Así lo quiere y viene reivindicando el propio colectivo de mayores, siendo un ejemplo los espacios y órganos de participación de mayores creados por las administraciones de ámbito local dentro del campo de los servicios sociales. De aquí en interés por su estudio.

PRIMERA PARTE

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

1.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN.

La participación fue definida de manera amplia por Moliner (2013) como “la acción de participar o intervenir en un asunto o un hecho” y siendo el participante “cada una de las personas que participan en algo con otras” (p. 749). A continuación nos acercaremos al concepto desde tres perspectivas distintas: una relacionada con las necesidades humanas entre las que la necesidad de participación interviene en el acceso a la satisfacción de las demás necesidades. Otra político, jurídica e institucional en la que la participación está relacionada con el sistema político y la relación entre los actores participantes. Y la tercera, socio-política en la que la participación ciudadana que significa intervenir en los diferentes centros de gobierno de diferentes ámbitos, en sus decisiones, en la administración de sus recursos y del modo de cómo se distribuyen sus costos y beneficios, es lograr influir sobre las políticas y decisiones públicas

1.1.1. DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS NECESIDADES HUMANAS.

Alguacil (2006) parte de la idea de que “la participación es un derecho porque es una necesidad” (p.23) y expone que “como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana y a través de relaciones” (p.24).

Las necesidades humanas han sido trabajadas por diferentes autores desde distintas disciplinas científicas con enfoques distintos pero con elementos equivalentes. Malinowski distingue entre necesidades primarias (nutrirse y beber, de dormir y de satisfacción sexual) y necesidades secundarias, instrumentales o integradoras. Las instrumentales derivan de los procesos puestos en marcha para satisfacción de las necesidades primarias: son las necesidades de cooperación, de arbitrar en conflictos, de conjugar los peligros que amenazan a la comunidad, etc. Las integradoras se refieren a los sistemas de comunicación, de control social y simbólico. De ellas derivan mecanismos más complejos como los procesos de toma de decisión (Alonso citado por Groppa, 2004).

Desde una perspectiva jerárquica de las necesidades, Maslow (1975) expone en su teoría que las necesidades humanas son demandas frente a desequilibrios que buscan ser compensadas y satisfechas. En un proceso dinámico, en la que una necesidad cubierta abre una nueva necesidad que reclama atención. Habla de las necesidades primarias, de seguridad, pertenencia y afecto, estima y las de autorrealización.

El enfoque de la teoría de las necesidades humanas desarrollada por Doyal y Gough (1994) sostiene el carácter universal de ciertas necesidades básicas y viene a plantear que las necesidades humanas son pocas, finitas, identificables, clasificables y universales, es decir, son iguales para cualquier ser humano independientemente de la época histórica que le haya tocado vivir, lo que varía de una época a otra son los procedimientos a través de los cuáles se satisfacen esas necesidades. Al proponer un concepto universal de necesidad, dejan espacio para la existencia de satisfactores dinámicos y abiertos (Groppa, 2004, p.7), siendo estos satisfactores de muy distinta naturaleza desde destructores (que al ser aplicados para satisfacer una necesidad, terminan afectando a la satisfacción de esa u otras necesidades en otros sujetos) hasta factores sinérgicos (que al satisfacer una necesidad esto hace que se estimule y contribuya a la satisfacción de otras necesidades para uno mismo y para otros sujetos). En cuanto a la necesidad de participación, puede que sea la más relevante ya que ésta interviene directamente y de manera transversal optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades (subsistencia, protección, afecto, comprensión, identidad...). Es la más radical, identificándola como autonomía crítica (derecho a comunicar, a proponer, a disentir, a decidir, a compartir, etc.).

Por su parte, Manfred Max-Neef elabora una lista de necesidades universales que se manifiestan y buscan satisfacción en las diversas dimensiones de la existencia humana: en el orden del ser, del hacer, del tener y del estar (apta para el trabajo en comunidades locales) que se refieren, respectivamente, al desempeño o realización de la persona, a los recursos que posee, a las acciones que realiza y a la situación o entorno en que vive. A partir de una matriz de necesidades y satisfactores, combina categorías axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, creación, ocio o recreo, identidad y libertad) con categorías existenciales (ser, tener, hacer y estar). En cuanto a

la categoría de la Participación en su relación con las categorías existenciales contempla: Ser (la adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor); Tener (Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo); Hacer (Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acortar, opinar); Estar (Participativa, cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia)¹.

Alguacil (2006) comenta que como el resto de las necesidades, la participación “se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como factores sinérgicos que procuran oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva, es decir, relacional” (p. 24).

Precisamente, la democracia participativa, que es autonomía crítica, se basa en la participación como un conjunto de procedimientos y procesos relacionales donde los agentes entran en la relación simétrica y recíproca, de comunicación, de cooperación, de corresponsabilidad. Los agentes que intervienen en la vida social y practican la democracia participativa deben entender la participación como una necesidad pero también como un derecho.

1.1.2. DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICO – JURÍDICO – INSTITUCIONAL.

En relación con el concepto de participación y su relación con el sistema democrático estamos de acuerdo con Pasquino (citado por Jáuregui, 1994) que dice que:

La participación política puede definirse como aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes (p.113).

¹ Max-Neef (citado en Groppa, 2004, p.19).

La participación implica, como comenta Jáuregui (1994), una actitud activa que se manifiesta en una serie de comportamientos en relación a la vida política y a las decisiones que se toman desde los poderes. Pero también implica un proceso espontáneo y autónomo desde la propia ciudadanía, que intenta influir sobre aquellas personas que detentan el poder, en este caso el político. Esta va a suponer un valor democrático en sí mismo, en la medida que constituye una expresión de la autonomía y de la libertad del ser humano. La participación tiene un doble carácter: constituye un fin en sí mismo y supone un medio para obtener ciertos fines, unido a su carácter de instrumento para la obtención de los valores fundamentales de la democracia.

La participación es siempre “una relación entre instituciones y organismos encargados de elaborar, aprobar, ejecutar o gestionar políticas públicas, y los ciudadanos representados por las instituciones del territorio o afectados por sus políticas, actúen colectivamente o a título individual” (Borja, 2006, p.73).

Por lo tanto, podemos deducir que la participación es un derecho y no un deber, pues la obligatoriedad supondría limitar la libertad individual, y como dice Jáuregui (1994) “el participar o no así como el ejercitar el ámbito de la libertad del que disponen, es algo que corresponde a la autonomía de los ciudadanos” (p.116). Pero el derecho no existe porque se declare. El mundo está lleno de declaraciones de derechos. La única manera de que el derecho exista es que se practique. No hay derecho de reunión si no hay personas que se reúnan. No hay derecho de participación si no hay personas ejercitando esa relación directa con los asuntos colectivos de su comunidad. Para Pindado (2006) los derechos de las personas “solo existen en la vida real, cuando son ejercitados, cuando son practicados. Pero, para que el ejercicio del derecho sea eficaz, requiere de un proceso, de un canal, de un medio, de un instrumento que, a pesar de ser adjetivo, es necesario para garantizar su existencia” (p.81).

Los textos constitucionales caracterizan a la participación política como un derecho fundamental, como un derecho público tutelado. Al tiempo que el concepto de participación queda delimitado y puede abarcar en principio a todas las libertades reconocidas en las constituciones, dado que con todas ellas puede el ciudadano influir en la orientación política. Torres (1.992) habla de cuatro tipos de participación: política,

económica, cultural y social, siendo las leyes las que obligan a los poderes públicos a facilitarlas, removiendo aquellos obstáculos que puedan surgir y promoviendo condiciones idóneas para ello.

Desde hace algunos años se viene hablando, con mayor frecuencia desde el inicio de la actual crisis económica, de cuestiones como la estatalización de los partidos políticos, la crisis del Estado representativo, la politización de la justicia, la crisis de valores sociales y políticos... que están dando lugar a una serie de reacciones en el conjunto de la ciudadanía que van desde el activismo en movimientos sociales plurales y heterogéneos a la “fatiga civil”, la apatía política y el retorno a lo privado. Entre los planteamientos actuales que se proponen para dar solución a gran parte de los problemas políticos encontramos aquellos que plantean necesariamente una mejor implicación de la ciudadanía en el ámbito público, por su permanente actitud crítica y reivindicativa sobre todo, y por estar dispuesta a evaluar la política como otra de las dimensiones de su personalidad y actuar en consecuencia. Pero también debemos considerar, como lo hace Vallespin (2000), que “la aparición de una sociedad civil autoregulada no va a significar una disminución del poder del Estado, sino muy al contrario, un considerable aumento de su presencia en la sociedad” (p.99).

1.1.3. DESDE LA PERSPECTIVA SOCIO – POLÍTICA.

Participar es tomar decisiones y no ser solo ejecutor. Se participa con ideas y sentimientos, en trabajos y beneficios. Es ser sujeto en todo un proceso, cuyo éxito depende en gran medida de la voluntad de las personas para analizar sus necesidades y buscar soluciones.

No hay promoción ni desarrollo sin una participación activa, racional y responsable de la sociedad como sujeto y protagonistas de los cambios y transformaciones de ésta. Sin la participación, ningún cambio, por importante que sea en nuestras sociedades, tendrá vida auténtica. Podemos comprobar que, cuando los cambios han sido impuestos, estos han producido procesos regresivos.

Kisnerman (1986) argumenta que “la participación debe ser la expresión organizada de necesidades determinadas por la comunidad. Y esa organización representativa es el vehículo de la reivindicación y la que concreta una democracia “como control del poder por el sujeto colectivo” (p.73).

Participar, en principio, significa “tomar parte”, convertirse en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o hacer saber a otras personas algunas afirmaciones. La participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad. Maraboli (2013, pos.518) siguiendo a Chavez Carapia (2003) y Merino (2000) habla de cuatro tipos de participación: la social, la comunitaria y la política, y la cuarta la participación ciudadana. A modo general, las describe de la siguiente manera:

- La participación social como la agrupación de personas en defensa de sus intereses.
- La participación comunitaria relacionada con el desarrollo comunitario.
- La participación política relacionada con partidos políticos, parlamentos, concejos, etc.
- La participación ciudadana que significa intervenir en los centros de gobierno, participar en sus decisiones, de la administración de sus recursos y del modo de cómo se distribuyen sus costos y beneficios. Es lograr influir sobre las políticas y decisiones públicas, y para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal, dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de estos o bien para que sustituya al Estado en el cumplimiento de determinadas funciones.

En torno al tipo concreto descrito más arriba, el de la participación ciudadana, señalan diferentes autores (Arnstein, 1969; Hambleton y Hogget, 1994; Sanhueza, 2004; Sánchez, 2000; Alguacil, 2.006; Geilfus, 1997, entre otros), una serie de tipos de niveles o procesos de la participación. Para describir estos niveles utilizan diferentes peldaños o escalones (estos puede tener desde un mínimo de cinco niveles, hasta doce en algunos

casos). Según el autor del que se trate, van desde el peldaño más bajo de la participación que sería la manipulación, al más alto, relacionado con el control ciudadano; de la no participación, a la participación simbólica y de ésta al poder ciudadano.

La participación ciudadana para Maraboli (2013, p.678) no se genera de manera espontánea, sino que requiere de:

- a. Un sector público con disposición hacia la apertura, que difunda la información y establezca espacios y mecanismos para acoger y canalizar las preocupaciones, necesidades y propuestas de la ciudadanía.
- b. Una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas con organizaciones que representan toda su diversidad.
- c. Actitudes, disposiciones, espacios y herramientas que contribuyan a que los derechos y deberes establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos.
- d. Legitimación de procesos en marcha y articulación de las ideas y del conocimiento existente.
- e. Efectivos procesos de diseño, organización, coordinación, dirección, seguimiento, control y evaluación de la participación.

Además, el proceso de participación ciudadana debe ser voluntario, equitativo, y acotado en el tiempo con metas realistas y alcanzables, etapas, productos o logros medibles y evaluables. Por parte de la administración puede presentar niveles o grados de atribución e involucramiento, como se puede ver el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 1 Niveles de atribución de los procesos participativos.

Primer nivel	Informativo, en el que se provee de información
Segundo nivel	Consultivo, para lo que se hace necesario disponer de canales efectivos para recibir las opiniones.
Tercer nivel	Resolutivo, en el que se convoca a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de las cuestiones específicas.
Cuarto nivel	Cogestión, en el que se convoca a actores claves para participar de un proceso de toma de decisiones que involucra un conjunto de cuestiones específicas.

Elaboración propia a partir de Maraboli, 2014

Se coincide con lo que expresa Jáuregui (1994) en relación a los individuos de estos son:

Capaces de aprender a participar participando, y son más susceptibles de que busquen la participación si consideran que su influencia en el decisión - making contará de verdad; es decir, si realmente son tenidos en cuenta y no simplemente evitados o ignorados por aquello que poseen mayor poder (p.117).

Su mayor o menor inclinación a la participación en los procesos de decisión depende en gran medida de las condiciones o instrumentos a través de los cuales poder ejercer esa participación. En la medida que las personas se sienten tenidas en cuenta y puedan percibir que su aporte es importante, desarrollarán también un mayor sentido de pertenencia hacia la comunidad en tanto ámbito de convivencia real.

Pero participar es algo más que asistir o estar presente, aunque esto sea una condición necesaria para que se produzca la participación. Participar es tener o tomar parte, intervenir, implicarse... Supone, en consecuencia, que la <<presencia>> es activa, comprometiendo a la persona, en mayor o menor medida. No se puede participar en algo abstracto sino en algo concreto. Para el Equipo Claves (1998) “La participación siempre hace referencia a un objeto o a un objetivo: tomar parte o intervenir en una actividad, en una tarea, en la consecución de un objetivo, en la realización de un proyecto, etc.” (p.53).

1.2. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA Y SOCIAL

1.2.1. LA DEMOCRACIA COMO IDEA.

La democracia constituye un ideal cuyo objetivo fundamental es la consecución de la plena libertad e igualdad² de los seres humanos,. A fin de hacer factible ese objetivo, diversos países se han dotado, a lo largo de la historia, de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando lugar así al surgimiento de los sistemas políticos democráticos. Como señala Jáuregui (1994), el extraordinario proceso de expansión de los sistemas democráticos ha hecho que la democracia se haya convertido, al menos formalmente, en un valor prácticamente universal.

La historia de la idea de democracia es compleja y está marcada por concepciones contrapuestas. Los problemas de definición surgen con cada elemento de su propia definición: ¿Gobierno? ¿Gobierno del? ¿El pueblo? ¿Quiénes lo forman? ¿Qué tipo de participación se presupone para ellos? ¿Qué condiciones se suponen que conducen a la participación? ¿Qué costes y beneficios de esa participación? Estas y muchas otras cuestiones han garantizado que su significado se haya mantenido y, se mantenga inestable.

Habitualmente hablamos de dos tipos generales de democracia: Una, la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que la ciudadanía participa directamente). Dos, la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a <<funcionarios>> electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del <<imperio de la ley>>. Held (1991) viene a decirnos que la forma más defendible y atractiva es aquella en la que los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones ya sea en la esfera política, económica o social.

A veces, cuando se discute sobre la democracia, quizás nada induzca más a la confusión que el simple hecho de que democracia se refiere tanto a un ideal como a una realidad.

² Según Held (1991) esto implica la existencia de un estado en el que exista alguna forma de igualdad política entre las personas.

Para Dahl (1999) un sistema democrático debe satisfacer una serie de criterios y aquel sistema que los incorpore sería plenamente democrático³. Si se incumpliesen cualquiera de los criterios, sus miembros no serían iguales políticamente. Para él la democracia es la mejor forma de gobierno de estado que cualquier alternativa no democrática⁴. Pero como diría Vallespin (2000), sin una responsabilidad individual e implicación ciudadana no hay lugar para una auténtica vida democrática.

1.2.2. LA IDEA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Para entender la génesis del sistema democrático y explicar su viabilidad en el mundo actual es indispensable la confianza que la ciudadanía deposita en unos representantes para que actúen en su nombre (los representados) que se ve comprometida por los actos de aquellos, siendo a la vez una idea política, una institución jurídica y un fenómeno sociológico (Blas y García, 1998).

³ Los cinco criterios que expone son: **Participación efectiva** (antes de que se adopte una política todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros). **Igualdad de voto**. **Comprensión ilustrada** (oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles). **Control de la agenda** (debe existir la oportunidad exclusiva de decidir cómo y que asuntos deben ser incorporados a la agenda. Los políticos siempre están abiertos a cambios). **Inclusión de los adultos** (plenos derechos de ciudadanía implícitos en los cuatro criterios anteriores) (Dahl, 1999, pp.47-48).

⁴ Por varias razones: evita la tiranía, garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar; asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma; la democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales; desarrollo humano; autonomía moral; protección de intereses personales esenciales; fomenta un grado relativamente alto de igualdad política; la búsqueda de la paz es un sistema que no crea guerras; y por último busca la prosperidad.) (Dahl, 1999, p.56).

El reconocimiento del papel clave de la representación, visible en los planteamientos de Locke, Montesquieu y Burke (reflexión liberal-democrática), entendida por Held (1991) como una democracia protectora. Y que Stuart (ed. 1994) considera también indispensable un buen conocimiento de las opiniones y de los sentimientos del representante por parte de los electores, y la búsqueda de un tipo de representante cuya libertad y buen juicio no comprometa nunca las creencias políticas básicas del electorado que le eligió.

La crítica a la teoría de la representación que se inicia con Rousseau (ed.1988) hizo que se hablara de la democracia directa y semidirecta, entre cuyos argumentos fundamentales se encuentran el de que “el pueblo no se representa más que así mismo”. Sin leyes realizadas por el pueblo no hay soberanía popular. Los cuerpos intermedios implican riesgos de distorsión y la libertad se alcanza como resultado de la identificación de la voluntad general.

El concepto de representación viene a hacer referencia a una condición dual y relacional, que presupone de un representante y un representado y la relación que entre ellos exista. Que para Pitkin (1985) es “siempre sobre la base de una autorización previa del interesado a quien lo representa” (p.212).

El Estado moderno aparece con los partidos políticos, los parlamentos y las constituciones, en un momento de fractura en la historia occidental, que viene dado a partir de la revolución industrial y con la ruptura concomitante entre la sociedad civil y la sociedad política (García, 1988). Las organizaciones intermedias que posibilitaban la relación entre Estado e individuos (gremios, corporaciones y parroquias), dejaron de cumplir esa función, y pasan a ser los partidos políticos los que la garanticen⁵. En relación a estos comenta Dahl (1999) que probablemente ninguna institución política conforma tanto el paisaje democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos.

⁵ Se dará una tipología de partidos (de notables, de militantes, de votantes); con un serie de funciones tanto sociales como institucionales importantes (socialización, movilización, representación, legitimación del sistema político, reclutamiento, organización de elecciones, organización y composición del parlamento, y composición y funcionamiento del gobierno).

El gobierno ejercido por medio de representantes libremente elegidos entre una pluralidad de candidatos es rasgo sustantivo- para algunos, el más definitorio- de la democracia liberal. Las elecciones constituyen pues un mecanismo de designación de titulares del poder que va asociado a los conceptos de representación, gobierno y legitimación. La comunidad se ve llamada para decidir en qué conciudadanos quiere confiar la defensa de sus intereses y la orientación de los asuntos públicos. Sin embargo, la evolución del sistema político estatal ha puesto de manifiesto las limitaciones de la democracia representativa y ha generado malestar e insatisfacción sobre su rendimiento.

Empero, observamos cómo el parlamento está dejando de ser el principal centro de mediación, y el centro de decisión política se va desplazando a otros órganos como el ejecutivo, más alejado de la elección popular, menos abiertos a los partidos organizados pero más accesibles a los grupos de presión. Se habla de crisis del mandato representativo debido al predominio de los partidos políticos autoerigidos en canales de articulación de la voluntad de sus electores. Los diputados parecen representar más a los intereses de sus propios partidos que a los intereses de sus electores. En España, se encuentran últimamente muy cuestionados desde ámbitos sociales como el movimiento 15M, y reflejado en frases como la de *“no nos representan”*.

Esta visión de la acción política desligada de las preocupaciones e intereses de la ciudadanía está llevando a dirigentes políticos y científicos sociales a proponer reformas institucionales que modifiquen la configuración actual del sistema e introduzcan nuevos recursos y procesos en la esfera política, incidiendo en diferentes y nuevas formas de participación ciudadana. Pero las dificultades de las democracias actuales no parecen que puedan resolverse únicamente con la modificación de los procedimientos electorales o con la introducción de formas técnicamente avanzadas de consulta directa a los ciudadanos. La crisis de la democracia representativa parece hundir sus raíces en la creciente inadecuación de dos instrumentos, hasta hace poco centrales en el Estado liberal-democrático, por su protagonismo en el proceso electoral: el parlamento y los partidos, que además se refleja en los parlamentos de las comunidades autónomas así como en los plenos de las corporaciones locales.

Dahl (2000) viene a decir que entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa, y a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en el “*Contrato Social*” de Rousseau (ed.1988). Con todo y pese a la crítica y malestar que suscita, la democracia representativa sigue reuniendo una adhesión considerable entre la ciudadanía de los países en los que se ha implantado. Sin embargo, en todo país democrático existe un desfase entre la democracia ideal y la democracia real, para lo que se plantea un desafío “¿Podemos encontrar formas de hacer más democráticas a los países democráticos?” (Dahl, 1999, p.40).

En épocas de crisis y cambios, como la que estamos viviendo, los sistemas democráticos se ven obligados a mantener un difícil equilibrio derivado de las tensiones provocadas entre una estructura social y tecnoeconómica burocrática y jerárquica, y un orden político formalmente sentado en la igualdad y la participación (Jáuregui, 1994, p.14). Toda crisis lleva implícita un proceso de destrucción y a su vez de construcción que no es simultáneo.

Existe la creencia generalizada que tiende a considerar el actual sistema político como el mejor de los sistemas posibles, cuando en realidad es tan sólo el mejor de los sistemas <<hasta ahora conocidos>>. Renunciar a un sistema mejor, en definitiva, de un mundo mejor, implica renunciar a una de las aspiraciones más queridas del ser humano como es el deseo de perfección constante, y eso, en el ámbito político, puede acabar derivando en una renuncia del propio sistema democrático. Jáuregui (1994) afirma que “es preciso revitalizar los sistemas democráticos para que no se conviertan en democracias inertes” (p.15).

La democracia puede ser entendida, en un sentido lato, como un conjunto de ideales o valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad del ser humano, sería una actitud o forma de vida que impregna no solo la actividad pública sino también las relaciones privadas, familiares, sociales... entre los seres humanos. Pero en un sentido más estricto, la democracia constituye una determinada forma de gobierno, es decir, un determinado modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad concreta, que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas.

Profundizar en la democracia implica la búsqueda constante de fórmulas para reducir la distancia entre la democracia real y la ideal.

La participación puede ser vista como una causa de la democracia, y la participación produce resultados democráticos. Como consecuencia, la democracia permite la participación. Por tanto “una sociedad sin libre y abierta participación no es democrática” (Jáuregui, 1994, p.22). Los dos grandes valores de la democracia, que son la libertad y la igualdad aparecen íntimamente ligados a la idea de participación, entendida siempre como derecho y no como obligación impositiva.

De otra parte, si el desinterés de los ciudadanos por la política se deriva del hecho de que ven los asuntos políticos como algo lejano y ajeno a sus preocupaciones diarias, se hace preciso establecer fórmulas capaces de convencerles de que tales asuntos les afectan directamente. El mejor sistema para ello es otorgarles instrumentos de participación (Jáuregui, 1994, p.118). Por lo que, el objetivo de una democracia más participativa no se reduce sólo a responder a las preguntas, también se debe participar en su formulación.

La democracia participativa no se entiende como antagónica sino complementaria de la democracia representativa. Pero la democracia participativa no ha de suponer tanto la participación directa en el acto final de adopción de decisiones políticas, sino la participación en los procesos de decisión que conllevarán posteriormente a decisiones definitivas.

Se presentan, a continuación, la propuesta de Jáuregui (1994, p.125) sobre los cuatro grandes bloques o ámbitos en los cuales resulta imprescindible abrir espacios participativos o profundizar en los ya existentes con el objeto de proceder a una democratización de la democracia, que son:

1. La democratización de las instituciones propias de la democracia representativa (partidos políticos, parlamentos, gobiernos...), manteniendo la directa como el referéndum y la iniciativa popular.

2. Creación de canales alternativos de información. Los nuevos movimientos sociales, organizaciones y grupos de nuevo cuño, constituyen un importante instrumento de denuncia de los actuales límites de la democracia, así como un medio de apertura a nuevas formas de participación democrática.
3. La descentralización política. La democracia participativa sólo puede adquirir un contenido pleno en ámbitos relativamente reducidos. A mayor reducción del espacio o ámbito de actividad, mayor la posibilidad de una participación efectiva.
4. La democratización de los sectores y espacios no democráticos. Relacionado con el conjunto de actividades llevadas a cabo por tres grandes sectores que son las organizaciones políticas internacionales, el corporatismo y la democracia industrial o económica.

Aunque Dahl (2000), en sus reflexiones, pone en duda el retorno a la pequeña comunidad, Jáuregui (1994) expresa que “la participación tiene como objeto fundamental la democratización del espacio público, y no se puede limitar sólo al ámbito de las instituciones políticas, sino que tiene que extenderse también al ámbito de la sociedad civil” (p.115).

1.2.3. DEMOCRACIA, GOBIERNO LOCAL E IDEA DE GOBERNANZA.

La emergencia del Estado-nación vino a significar la desvinculación de la idea de ciudadanía de su espacio natural, de su territorio concreto que no es otro que la ciudad, quedando subordinada a un ordenamiento de las estructuras de poder centralizado. Pero, a su vez, entre sus consecuencias se encuentra la necesidad de disponer de apéndices administrativos y compartimentados en quien delegar las funciones de gestión y ejecución del poder central.

En las democracias representativas la participación ciudadana ha estado articulada, en gran medida, a través de organizaciones de masas como son los partidos políticos y los sindicatos, fundamentada en procedimientos de tipo delegativo. Con bastante frecuencia

se argumenta sobre su incapacidad para incorporar plenamente a la ciudadanía en los asuntos públicos, favoreciendo al contrario una ciudadanía de naturaleza más bien pasiva.

El último exponente histórico del Estado-nación es el Estado del Bienestar, afianzado tras la II Guerra Mundial con la incorporación de los postulados Keynesianos, con un gran pacto político, económico y social entre clases basado en el mantenimiento de la paz social a cambio de beneficios sociales. Los gobiernos locales tendieron a orientar su actuación hacía políticas sociales, con predominio de servicio público en un marco mucho más pluralista de actores, intereses e interacciones, con estructuras de políticas poco complejas, y roles meramente operativos.

En este sentido, señalan Brugué y Ricard (1998) que:

El gobierno local no es políticamente relevante bien porque se encuentra sometido a las directrices emanadas desde un centro decisor o bien carece de recursos o capacidad para incidir en las decisiones socioeconómicas de su comunidad (tesis de la nacionalización, tradición francesa- caso español-) o bien porque concentra todos sus esfuerzos en tareas gerenciales o administradoras que justifican su existencia -simples prestadoras de servicios- (Tesis gerencialista, tradición anglosajona)⁶ (pp.16-17).

Existe cierta unanimidad en que el Estado-nación ha perdido parte de las funciones que le son propias, cediendo poder tanto hacía el interior como hacia el exterior, debido, sobre todo, a la globalización de la economía que pudo desplegarse con más facilidad tras la caída del modelo soviético; considerando la globalización como aquel estadio del capitalismo en el que éste se consolida a escala mundial, y de consecuencias tan importantes como los daños ambientales irreversibles o la brecha cada vez mayor entre ricos y pobres; creando un nuevo modelo de sociedad que Beck (2002) denomina como *sociedad del riesgo*.

⁶ Polarizándose así los gobiernos locales dentro del Estado de Bienestar en dos grandes modelos: el gobierno local residual (Estados continentales) y la administración municipal de bienestar (Estados angloescandinavos).

Los modernos Estado-nación y el conjunto de sus instituciones han provocado, en muchas ocasiones, que el gobierno local quedara relegado a un segundo plano, situación que podría parecer sorprendente, especialmente si recordamos que también se trata de instituciones democráticas con políticos electos ejerciendo las responsabilidades de representación y de dirección en sus respectivos territorios.

Los nuevos gobernantes del mundo son el resultado de la combinación entre el poder del Estado y el de las grandes corporaciones transnacionales. Esto ha supuesto un debilitamiento del Estado desde la perspectiva de los derechos ciudadanos pero ha producido el fortalecimiento de las entidades locales, con una posible doble orientación: una, un efecto negativo de apuntalamiento del declive del Estado o el fomento de un Estado autoritario; dos, el reforzamiento de otro tipo de Estado, un Estado más relacional, descentralizado y participativo donde se producen nuevas oportunidades para la ciudadanía, y una mayor legitimidad democrática. Se trata de motivar activamente la cooperación y la autonomía local frente al repliegue autárquico provocado por los efectos perversos de la globalización, evitando así la desconexión del Estado de la sociedad civil y la descohesión social.

Desde un posicionamiento por la defensa de democracias más participativas, el Estado debería asumir un papel mediador y articulador entre los dos polos emergentes, lo global y lo local, con una doble dirección, regulando hacía abajo e internamente la proyección de una democracia participativa en las diferentes escalas (regional, provincial, municipal y barrios) y hacía arriba favoreciendo la incorporación de la ciudadanía a la cooperación transnacional.

Es por lo, que se impone extender e intensificar la democracia lo más posible, superando el dilema entre democracia representativa y democracia participativa. Aunque en las actuales circunstancias económicas son los poderes financiero y económico, principalmente en manos privadas, los que van marcando las agendas políticas, por lo que el grado de incidencia hacía lo transnacional por parte de los Estado- nación parece cuando menos escasa.

Una democracia más participativa se puede operativizar de forma óptima, pero para ello es necesaria una dimensión espacial abarcable, pues las posibilidades de los ciudadanos

y ciudadanas para implicarse en los procesos de toma de decisiones ésta relacionado con el tamaño de la población y con la dimensión del ámbito de actuación. Pero, en todo caso, es en el ámbito de lo local donde la ciudadanía puede alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una estructura común de acción política.

Alguacil (2006) considera que la ciudadanía es:

En primer lugar, una condición de << ser >> que es indisoluble de la condición de estar, impregnada de valores universales pero que sólo puede desarrollarse expresándose en un lugar”. La síntesis entre el ser y el estar nos remite a la idea de pertenencia a un lugar soporte de una comunidad y de una organización social. El sentimiento de pertenencia es imprescindible para la autonomía y significa, a la vez, un acceso directo a las relaciones sociales. En segundo lugar, no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, a la participación en los asuntos públicos. En este sentido, la participación conlleva una cierta redistribución o socialización del poder (pp.15-16).

Los gobiernos locales son clave para una democracia más participativa, según Alba (1997, pp. 15-16) por las siguientes razones:

- Es el ámbito más próximo a los ciudadanos y ciudadanas y a los intereses territorialmente considerados.
- Proporciona y gestiona una serie de servicios fundamentales para el bienestar que supone un importante porcentaje del gasto público y del empleo.
- Ámbito especialmente relevante en lo que concierne a la participación política y a la expresión de los intereses políticos.
- Juega un papel estratégico en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas.

La tesis de la nacionalización, ya comentada, se ha visto superada por un proceso que la literatura especializada identifica con la etiqueta de *nuevo localismo*. Esta tesis postula que, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos

locales no se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso, con dos variables fundamentales: la diversificación de las demandas sociales (cada vez más segmentadas y especializadas) y la globalización de la economía (con procesos de dualización social que están marginando a un número creciente de ciudadanos, que son incapaces de hacer llegar sus necesidades a la propia administración).

En los nuevos contextos, especialmente como los actuales originados por la crisis, los gobiernos locales se encuentran en una situación privilegiada, tanto para adaptar sus servicios a las demandas como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos. De su posición de proximidad se ha deducido un reforzamiento del municipio, entendido como el ámbito mejor situado para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de la población.

Esta proximidad permite un mayor acercamiento entre representantes y ciudadanía. El mutuo conocimiento está abriendo cauces de participación más en el sentido de participación directa que en el de participación representativa. Las entidades se acercan a la esfera política local en defensa de intereses colectivos que pretenden representar. Y a su vez, los representantes locales intentan eliminar obstáculos y abrir cauces que faciliten la participación, aunque de forma organizada, sobre todo en aquellos temas que necesitan del apoyo, consentimiento o simplemente aceptación por parte de la ciudadanía y de sus organizaciones. Esta participación no se enfrenta al modelo de representación político actual, pero sí abre vías para el desarrollo personal, grupal y de colectivos que pueden hacer sentir la democracia más cercana, favoreciendo también una cultura más participativa.

En muchas ocasiones, puede entenderse el ámbito municipal como el más idóneo, por razones de tamaño y cercanía, para la realización de experiencias de participación ciudadana que impliquen una mayor democratización. La democracia participativa “puede ser posible en una dimensión espacial abarcable” (Aguacil, 2006, p.15), de aquí que se hable de que es en el ámbito de lo local donde los ciudadanos pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una estructura común de acción política. Pero como dice Aguiar y Navarro (2000) “la escala no es, sin embargo, la única traba a que se enfrentan los procesos democratizadores” (p.89).

Por lo que, hacer del municipio una democracia más directa es tarea compleja. La competencia entre partidos políticos hace que el fomento o promoción de la participación no interese de una manera neutra y universal, independientemente de las posibilidades que el ámbito local ofrezca para facilitarla; entrando en juego intereses de partidos y de grupos de presión y asociaciones; favoreciendo estrategias que conducen a resultados concretos y que dependerá de la interacción que lleven a cabo entre ellos. A esto lo llaman Aguiar y Navarro << juego de la democratización >>. Pero también cabe la posibilidad de que los gobernantes puedan pretender en ocasiones y en base a recomendaciones de carácter jurídico, apoyar cauces y mecanismos participativos para beneficio propio, como rédito político.

Pero la participación ciudadana no se juega solo en la esfera local. Al contrario, nunca ha dejado de constituir un objeto de especial atención por parte de los organismos internacionales y nacionales como el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). En 1981 se aprueba la Recomendación N° R (81) 18, referente a la participación en el nivel municipal⁷ en la que se insiste en la necesidad de intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos, para mejorar las posibilidades de participación e incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación y en las decisiones estratégicas municipales. En 1991 los ministros europeos responsables de las entidades locales reunidos en Bergen (Noruega) aprueban una resolución sobre la participación y el control democrático, que recordara de nuevo la importancia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales y su derecho a ser informados y consultados sobre las decisiones que les afectan.

En 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación N° (96) 2, en la que se expone que “es en el nivel local donde el derecho de pronunciarse de la ciudadanía puede ejercerse de forma más directa y donde conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes”. En una recomendación posterior, la N° 19 (2001), por una parte identifica una serie de problemas, entre los que destacan:

⁷ Aprobada el 6 de noviembre de 1981, y que se basaba en una Resolución de la 3ª Conferencia de Ministros europeos responsables de las entidades locales (Estocolmo, 1978) y en las conclusiones de la Conferencia de Madrid (Madrid, 1980).

- El declive del interés del público y un sentimiento de laxitud con respecto a la política.
- La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.
- Y las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable.

Por otra parte, concluyen que la participación de la ciudadanía en la política local no declina sino que está cambiando de forma. Los ciudadanos están más interesados por formas directas de participación, por una participación formal flexible y por una participación puntual más que una de compromiso continuado. Lo cual viene a cuestionar el sistema político tradicional. Pero lo importante y esencial es alcanzar una participación en la vida pública, debiendo el gobierno local reflexionar sobre cuáles son los mejores medios para renovar el contacto.

En España, el raquitismo municipal heredado del franquismo y la fuerza de la demanda de los ciudadanos orientaron sus primeros años democráticos hacia la construcción de unas organizaciones capaces de aumentar y mejorar los servicios que ofrecían a sus ciudadanos. La democratización de los municipios españoles despertó expectativas en el ámbito de la política y aparecieron espacios donde la participación ciudadana se podía expresar con mayor plenitud, aunque como dicen Brugué y Góma (1998) se decantó claramente hacia la vertiente administradora o prestacional.

Lo anterior provocó un proceso de despolitización de la sociedad civil y la decapitación del movimiento asociativo al incorporarse muchos de sus líderes a la administración local y sus gobiernos, como expresa entre otros Pastor (2006). Se convirtió la participación ciudadana en asignatura pendiente en las sucesivas legislaturas, aun cuando la carta magna en su Artº 9.2 obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos y el Artº 23 les reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos.

Superados los déficits prestacionales heredados del franquismo, consolidadas las estructuras de gestión y transformadas las demandas de los ciudadanos, ya no se trataba de construir sino de mantener, de hacer sino de priorizar, de gobernar sino dirigir, de poner horas y esfuerzos sino ideas y capacidad de elección.

Los límites de la democracia representativa sólo se han manifestado después de que los ayuntamientos dejaron de lado su concentración gerencial e iniciaron procesos de politización. Es a finales de la década de los ochenta cuando los gobiernos locales empiezan a convertir su retórica sobre la participación ciudadana en una preocupación efectiva. Se comienzan a diseñar mecanismos de participación que permitieran mejorar los canales de comunicación bidireccionales entre gobernados y gobernantes.

Se puso de manifiesto una voluntad por revitalizar unas relaciones que un modelo representativo, elitista y gerencializado habían olvidado, con dos opciones: una, que percibe al ciudadano como poseedor de derechos individuales (mercantilización); otra que define al ciudadano como miembro de una comunidad, de una colectividad donde se producen relaciones de solidaridad y donde se desarrollan mecanismos de regulación social (más descentralizada y participativa).

Coincidiendo con Baena (1994), las agendas locales no deben construirse a partir de intereses y profesionalismo que diseñan los marcos y las líneas de actuación, sino que éstas deben incorporar las demandas y necesidades planteadas por la ciudadanía, que incluso en determinadas ocasiones deben determinar dichas agendas.

Señala, Brugue y Gomá (1.998) que estamos ante un escenario más abierto donde no sólo actúan los protagonistas tradicionales, sino que se invita a participar a todo aquel que tenga algo que decir. Lo que parece es que ya nadie se considera capaz de emprender acciones en solitario y, consecuentemente, la búsqueda de alianzas, compromisos y colaboraciones es un rasgo característico de la actual gobernanza local⁸.

Sin embargo, Rodríguez (1994) viene a expresar que no se ha avanzado mucho en éste campo. Lo que hoy se entiende por participación ciudadana ha quedado reducido a

⁸ La literatura anglosajona ha bautizado este cambio como el paso del government a la governance (de un gobierno monopolista a otro relacional), y que actualmente se encuentra en tránsito.

algunos reglamentos y algunas concejalías. La participación tiene que servir para la integración social. En el ámbito de lo local y provincial se encuentran estructuras de orden gubernamental (gobiernos locales) y de orden societario (organizaciones sociales), y es a través de estas estructuras donde se aprende a participar y, por tanto, a adquirir el estatus y el rol de la ciudadanía.

En estos momentos, de crisis económica, política, y social que padecemos están forzando el cambio de las políticas de los gobiernos locales. Se ha pasado de una situación de aumento de los servicios y prestaciones, al compás del crecimiento económico y del incremento del gasto público, a unas políticas de restricción del gasto y al establecimiento de mecanismos más rigurosos de control y evaluación de políticas locales, además de la reducción de competencias⁹. Se empieza a hablar de la posible deconstrucción de lo local.

Es por lo que, se cree necesario, más en tiempos de depresión económica como los actuales, la potenciación de una participación ciudadana real y efectiva en el diagnóstico, diseño, ejecución, y evaluación de las políticas públicas locales que les afectan, por lo que, es la propia ciudadanía parte de la solución de los problemas que enfrentan.

⁹ Como se puede comprobar en la reforma local llevada a cabo en Diciembre de 2013

1.3. SERVICIOS SOCIALES Y PERSONAS MAYORES.

1.3.1. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN.

1.3.1.1. Estado del Bienestar como marco de referencia.

Desde el momento en que la pobreza y la desigualdad dejan de ser un problema moral para convertirse en un problema político, el Estado queda legitimado para intervenir en los procesos de distribución de la renta y el bienestar social con políticas sociales más activa. Mientras el Estado (liberal) de derecho proporciona “seguridad jurídica” a las personas individuales o naturales, el Estado Social, sin negar lo anterior, proporciona seguridad en el contexto social, frente a la vejez, el paro o la enfermedad.

En el Siglo XIX, y en parte, como resultado de una mayor organización de los movimientos obreros se propicia una incipiente legislación social encaminada sobre todo a garantizar unas condiciones mínimas de vida, temprana configuración en la legislación social desarrollada por Otto Von Bismarck a finales del siglo en Alemania. La crisis del 1.929 y la Gran Depresión vino a confirmar la inestabilidad del modo de producción capitalista y la posibilidad de que el sistema económico puede provocar altas tasas de desempleo masivo, con los consiguientes costes sociales en términos de bienestar para una gran parte de la población. La crisis del sistema capitalista se salvó con el reconocimiento de la necesidad de intervención pública sobre el sistema de libre mercado, para intentar paliar sus defectos, con un fuerte compromiso político por el empleo y la reforma social.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, de 1.948, en su artículo 25, expone que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo

derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

El Estado de Bienestar¹⁰ se consolidará tras la guerra, al calor de las ideas keynesianas. Para Ochando (2002, p.47), el Estado de Bienestar puede ser considerado como:

Una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social (p.47).

Entre los factores que contribuyeron a su consolidación, están: el crecimiento económico sostenido, fuerte aumento de la productividad, pleno empleo y la institucionalización de la negociación colectiva (con marcado fortalecimiento de los sindicatos), y una cultura política favorable a la oferta estatal de servicios colectivos y prestaciones sociales, como materialización de los derechos sociales.

La política de bienestar no hace más que convertir en efectiva la norma más básica de toda constitución democrática que es que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y que todos tienen derecho a una vida digna.

Tras la época dorada vinieron los tiempos de crisis, cuestionamiento y reformulación tanto desde concepciones liberales como de socialdemócratas. La intervención pública en materia de Bienestar Social fue cuestionada y criticada. Será en la década de los 70 cuando la magnitud de los cambios sociales, económicos y políticos que se producen en el ámbito internacional, nacional y local, con elevadas tasas de desempleo, aumento de la pobreza, crisis energética y financiera, “hacen que los gobiernos se replanteen la

¹⁰ Entre las características del Estado de Bienestar Ochando (2002, p.36) destaca: Se basa en un pacto social-liberal. Existencia de un compromiso del poder público respecto a la provisión del bienestar a sus ciudadanos, incluyendo, la búsqueda del pleno empleo como una política distributiva de las rentas y de protección social que garantice la cobertura de las necesidades básicas y fundamentales del ciudadano a través de una amplia red de servicios sociales (seguridad social, empleo, vivienda...). Y el reforzamiento de la intervención estatal en el campo de la política social y laboral (redistribución).

necesidad de reformar las llamadas políticas del bienestar” (Pastor,2006, p.66). Se debe tener en cuenta que el Estado del Bienestar hasta este momento se había ido configurando de diferente forma, según el país, pudiendo encontrar diferentes modelos (Moreno, 2000).

Tras la larga dictadura, España se incorpora a Europa cuando el Estado de Bienestar entraba en crisis en muchos de los países occidentales. Aunque el discurso de que este modelo de Estado estaba en crisis, no es compartido por diferentes autores que no creían que estuviese ante una crisis, sino más bien un reajuste del Estado (Montes, 1996). Si consideramos la gravedad de la crisis económica actual, nos lleva a pensar que el modelo de Estado de Bienestar Keynesiano realmente se empezó a desmontar tras la entrada de gobiernos conservadores a finales de los setenta y principios de los ochenta, los cuales iniciaron un proceso de cambio profundo en los sistemas de gobierno y en sus políticas económicas y sociales al abrigo de nuevas ideas neoliberales y neoconservadoras, que han dado lugar al desmantelamiento de manera progresiva de los sistemas de protección social que permitían alcanzar los llamados derechos sociales.

En España, el desarrollo del Estado de Bienestar en la década de los setenta se debió a una serie de factores entre ellos factores de demandas, de entre los cuáles Núñez (2012, p. 19) destaca:

- ✚ Económicos. Crisis económica, aumento del desempleo, que provoca la necesidad de expansión del gasto público, tanto en su vertiente de legitimación social (parados, jubilados, etc.) como de socialización de costes (transferencias a empresas en crisis).
- ✚ Políticos. Cambio del sistema político que destapó la presión social existente por la redistribución de la renta y por un mayor nivel de bienes y servicios públicos.

- ✚ Demográficos. Progresivo envejecimiento de la población, el cambio en las estructuras familiares y la incorporación de la mujer al mundo laboral.

La Exministra de Asuntos Sociales Cristina Alberdi, comentó que se produjo un incremento de la presión sobre los servicios públicos y un aumento notable del número de beneficiarios de las prestaciones (Gualda, 1995). Subirat (citado por Gualda, 1995) expresa que:

Hay más gente que por las razones que sea está entrando en situaciones estructurales que llamaríamos -fuera del sistema-, con lo cual la capacidad de las políticas sociales de mantener unos ciertos niveles de cohesión social, de mantener cierta capacidad de integración en una sociedad que se desintegra, que se segmenta mucho más, es también importante (p.69).

1.3.1.2. El Sistema Público de Servicios Sociales como pilar del Estado del Bienestar.

El Sistema Público de Servicios Sociales (en adelante SPSS) es considerado, junto a la sanidad, la educación y la garantía de rentas, el cuarto pilar del Estado de Bienestar¹¹. De todos ellos, siempre ha sido la “hermana menor” de las políticas sociales y también “la más sensible a cualquier tipo de cambio tanto sociales, económicos como políticos, lo que le ha creado un estado casi permanente repensarse y rearmarse permanentemente” (Alguacil, 2012, p.64).

Por Sistema Público de Servicios Sociales, Arias, Lucas, Guillén y Pérez (2004) entienden como:

Conjunto o sistema organizado de servicios, recursos, equipamientos, actuaciones,

¹¹ Aunque algunos han querido ver en el desarrollo legislativo de la atención a la dependencia ese cuarto pilar. Planteamiento que no compartimos por considerar que el sistema de atención a las personas dependientes debe estar ser integrada y atendida desde el propio Sistema Público de Servicios Sociales.

funciones y/o prestaciones, de carácter humano, material, técnico o financiero, orientado a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas, grupos y comunidades, a fomentar su bienestar social y calidad de vida y a promover su participación e integración en la sociedad mediante la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que conducen a la marginación (p.510).

Los Servicios Sociales vienen a conformar una parte de bienestar social o instrumento de la política social y por tanto, constituyen un medio para hacer efectivo el derecho a vivir en una sociedad más justa e igualitaria en la que los ciudadanos no sean discriminados por situaciones que les vengan impuestas por la marginación o la pobreza. Para Alemán (2002), “son, una vía para tratar de cubrir desajustes, desequilibrios y desigualdades sociales” (p.18) y García (1988) son “un sistema público de protección social, a través del cual se garantizan unas prestaciones básicas ante situaciones de necesidad social (p.18).

España, en 1978, se constituyó en un Estado Social y Democrático de Derecho, siendo una de sus características la importancia que en él ocupa la política social, enmarcada en unas directrices no paternalistas o benefactoras, sino de justicia e igualdad, como recoge la constitución en su Artº 9.2:

Corresponde a los poderes públicos 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.

Aun cuando la constitución no hace referencia explícita a estos servicios, solo los enuncia en el Artº 50 al hablar de la Tercera Edad. “La carta magna abre una dinámica muy viva de transformación de la situación anterior, convirtiendo estos servicios en uno más como la sanidad o la educación” (Alemán, 2000, p. 48). Pero Barranco (1998) expresa que “han sido necesarios avances en el plano normativo, la reordenación administrativa, y elaboración de planes de actuación y coordinación administrativa” (p.23).

Decisiva fue la aprobación de los distintos estatutos de autonomía¹², de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1.985 que confirió competencias a los municipios en la materia y la aprobación de las leyes autonómicas de servicios sociales que dan respuesta a las necesidades específicas de sus respectivas comunidades. Para Alemán, Alonso y García (2011):

Si los Estatutos de Autonomía marcaron con claridad el camino en la evolución de los servicios sociales como prestaciones descentralizadas a conceder de modo preferente por las comunidades autónomas, las sucesivas leyes y numerosos reglamentos posteriores serán, las que verdaderamente constituyen a los servicios sociales como sistemas jurídicos de protección social. No cabía otra solución que cada comunidad autónoma elaborará su propia ley, tras los fracasos a principios de los ochenta de elaborar una Ley general de servicios sociales que diera uniformidad al sistema en todo el Estado (p.47).

El anterior marco normativo le confiere al SPSS como finalidad la promoción y desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia; prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y marginación social. Destaca entre sus objetivos:

- Desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad.

¹² La creación de estas incide de forma fundamental en las competencias que sobre Asistencia Social les atribuye la Constitución en su Artº 148.1.20. Los Estatutos de Autonomías, contemplan las competencias socio-asistenciales, y las dividen en: competencias en régimen de exclusividad y competencias en régimen compartido.

Competencias en régimen de exclusividad: Que según los estatutos tendríamos la Asistencia Social, los Servicios Sociales o el Bienestar Social. También en régimen de exclusividad, todo lo relacionado con: fundaciones y asociaciones de carácter benéfico asistenciales; centros e instituciones dirigidos a sectores de menores, juventud y tercera edad; orientación familiar; ocio; desarrollo comunitario; grupos sociales necesitados; mujer; minusválidos; e emigrantes.

Competencias en régimen compartido: Todo lo relacionado con la Seguridad Social y gestión de su régimen económico. Y determinadas cuestiones relacionadas con las fundaciones e instituciones públicas y tutela de menores.

- Garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola, en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social.
- Prevención de las circunstancias que originan la marginación, así como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria.

El propio sistema se inspira en una serie de principios básicos, como son: la universalidad e igualdad, la solidaridad, la prevención, la responsabilidad pública, la normalización e integración, a participación, la planificación y coordinación, la descentralización y la globalidad, entre otros.

Aunque se orientan con carácter general a toda la población, ha sido usual en España identificar el campo de acción de estos mediante la enumeración de sectores de población como la familia, los menores, la juventud, las personas mayores, los discapacitados, toxicómanos, delincuentes, reclusos y ex-reclusos y otros (minorías étnicas, inmigrantes, transeúntes, marginados sin hogar o mujer).

La estructura y organización del SPSS se ha ido configurando en base a dos niveles de atención que son el comunitario¹³ y el especializado, el primero de competencia municipal y el segundo de competencia autonómica. En líneas generales se podrían concretar de la siguiente manera:

- Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la estructura básica del sistema (primer nivel, el más próximo al usuario-ciudadano), siendo su finalidad el logro de mejores condiciones de vida mediante una atención integrada y polivalente (Fernández y Ares, 2002, p.22). Se desarrollan en las Zonas de Trabajo Social (en adelante ZTS), entendidas como demarcaciones susceptibles de una

13 En las leyes autonómicas de servicios sociales podemos encontrar la denominación de comunitarios, de base, generales o de atención primaria. Que no se corresponde con un área o sector más, ni conjunto de áreas o sectores, sino como el nivel organizativo fundamental. Son como en la enseñanza primaria en la educación, o la primaria en lo sanitario. En definitiva constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales, y se dirigen a la población en su conjunto. La situación española es de precariedad, durante la década de los ochentas.

prestación eficaz de dichos servicios y pueden encontrarse subdivididas en demarcaciones más pequeñas denominadas Unidades de Trabajo Social (en adelante UTS). En las ZTS se ubican los Centros de Servicios Sociales, desde donde se prestan las prestaciones básicas del sistema (Información y valoración, Cooperación social, Ayuda a domicilio, Convivencia y reinserción social) a las que se les ha incorporado la atención a la dependencia o equipos más específicos de atención a familia. La responsabilidad de este nivel de atención, salvo excepciones, corresponde a la Administración local, al menos hasta finales de 2015¹⁴.

- Los Servicios Sociales Especializados son aquellos que se dirigen a determinados sectores de población que por sus condiciones o circunstancias necesitan de una atención específica (nivel secundario, más especializado técnicamente), dirigidos a sectores de población como son: infancia, familia, juventud, personas mayores, discapacitados, toxicómanos, emigrantes, etc. En éste segundo nivel de atención, el ámbito de actuación es más amplio que el nivel local, aunque en municipios grandes se puede llegar a prestar algún servicio especializado. La responsabilidad recae principalmente en la administración autonómica.

<i>Servicios Sociales</i>	<i>Servicios Comunitarios</i>	<i>Población en general</i>
	<i>Servicios Especializados</i>	<i>Sectores de población</i>

Elaboración propia, 2014

Como se ha reflejado con anterioridad, los Servicios Sociales se han configurado en tiempos recientes. Se empieza a fraguar en la década de los ochenta y como dice Aguilar y Llobet (2015) con “importantes elementos de indefinición” (p. 5) y con un

¹⁴ Pues la Reforma Local de diciembre de 2013 en el apartado sobre competencias elimino el término de Servicios Sociales, y marco un plazo de tiempo para su implantación que finaliza en Diciembre de 2015.

peso muy importante de su antecedente inmediato, la beneficencia pública. Esta indefinición se está viendo agravada por la actual situación de crisis que está provocando un incremento muy importante de los niveles de pobreza, como viene reflejando la Fundación FOESSA (2014) y ensanchando cada vez más la fractura social. Esta doble situación se deja sentir en el presente del SPSS que debe hacer frente a un importante incremento de la demanda para la cobertura de necesidades básicas de la población.

Gustavo, Breznes, Barriga y Ramírez (2015) creen que sería un buen momento para retomar una tradicional reivindicación del sector: una Ley Estatal de Servicios Sociales que estableciera el nivel básico común para todos/as los/as ciudadanos/as, en cualquier lugar del Estado, en esta materia. Pero hasta tanto se logra esta norma básica, es la legislación específica en cada Comunidad Autónoma la que debe ser tenida en cuenta para interpretar el contenido concreto de la competencia municipal en servicios sociales.

El futuro del sistema de servicios sociales, como apunta Fantova (2005, p.100), se juega su construcción o su desconstrucción, habiendo tendencias que se orientan a la constitución de los servicios sociales como un cuarto pilar del sistema de bienestar equiparable a los de educación o salud o tendencias que pueden conducirlos a una condición residual y como herramientas de control o contención social. El futuro no está escrito.

1.3.1.3. En el ámbito local. Los Servicios Sociales Comunitarios.

Las leyes de Servicios Sociales regulan la distribución de competencias y se reservan para las administraciones autonómicas las funciones de planificación, coordinación, supervisión y control, y para las corporaciones locales, las de gestión, ejecución y desarrollo. Por tanto, Ayuntamientos y Diputaciones adquieren un papel fundamental en la realización de las prestaciones básicas del SPSS, máxime si tenemos en cuenta que son las instituciones más próximas a los ciudadanos. Pero las corporaciones locales no actúan aisladamente, sino que sus funciones están estrechamente coordinadas con la

Comunidad Autónoma y el Estado que son las que tienen capacidad normativa, lo que implica cierto grado de dependencia de las administraciones superiores.

Los Servicios Sociales Comunitarios (en adelante SSC) constituyen la estructura básica del SPSS que se dirigen a la población en su conjunto. Son el primer nivel de atención para el logro de unas mejores condiciones de vida de la población y el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran. Como hemos comentado anteriormente estos se desarrollan en las Zonas de Trabajo Social desde donde se hacen efectivas, en el ámbito comunitario, las prestaciones básicas de Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento, Inserción Social, así como el fomento del voluntariado y la cooperación social. Concretamente el Servicio de Cooperación Social tiene como cometido fundamental la promoción y potenciación de la vida comunitaria, impulsando la participación y el asociacionismo en la que los profesionales trabajan en las áreas geográficas más pequeñas dentro del sistema, facilitando el acercamiento de la ciudadanía y de sus organizaciones, aunque no parece que tenga la importancia de los otros servicios y prestaciones. Todo ello en las coordenadas propias de un nivel básico de intervención, configurado como la “puerta de entrada” para acceder a al Sistema. Por tanto los SSC son el eje central de la red de Servicios Sociales, el instrumento básico que permite el establecimiento de una política integral del sistema. Son de responsabilidad pública y en consecuencia deben ser de dependencia municipal, ya que el Ayuntamiento es el órgano de la administración más cercano al ciudadano (PSOE, 1984, p.19), conteniendo entre sus características la municipalización de su gestión.

El Municipio es la célula más pequeña del Sistema Político- Jurídico- Administrativo. El Ayuntamiento es el último eslabón administrativo. Recibe el peso directo de las demandas, necesidades, urgencias y aspiraciones de los vecinos. Se constituye en el cauce natural para la aplicación de los recursos (Ordinas y Thiebaut, 1987).

La LRBRL de 1.985 reforzó la proximidad de los Servicios Sociales a la población. En su artículo 25.2.k declara que el municipio ejercerá competencias en materia de “prestaciones de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, recogiendo

en su 26.1.c los servicios mínimos que están obligados a prestar. Como en la Ley no se alcanza en qué puede consistir la distinción entre ambos servicios (“sociales” y los de “promoción y reinserción social”). Serán el Estado y las Comunidades Autónomas las que delimiten la competencia municipal en la prestación de servicios sociales.

El legislador colocó el listón de los 20.000 habitantes para distinguir, en materia de servicios sociales, entre unos y otros municipios, imponiendo a los mayores de 20.000 habitantes, por sí o asociados, la obligación de prestar servicios sociales. La ley no acude a un criterio material a la hora de delimitar las competencias provinciales, sino que señala como tales, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada, y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, así como la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

Por su proximidad a los problemas, puede decirse que los ayuntamientos son el medio natural para la prestación de los servicios sociales (FEMP, 1987). La importancia de estos en la gestión de los servicios sociales siempre ha sido considerable. Antes que el Estado lograra una vertebración administrativa, los ayuntamientos eran los responsables de atender a sus propios “pobres” “Quizá por esa razón, en su día, la primera Ley de Beneficencia de 1822 puso su énfasis principal en los municipios como gestores del sistema público” (Alemán, Alonso y García; 2011, p.51). Pero la realidad, en nuestro país, es que la tendencia centralizadora ha estado bastante presente, debido en buena medida a la escasez de recursos económicos de la administración local.

Pero convendría recordar un aspecto que en ocasiones queda relegado, como es la circunstancia de que la institución municipal no sólo realiza la actividad de prestación de servicios públicos, sino que actúa, en una sociedad democrática, como cauce fundamental de participación, que está prevista y muy presente en toda la legislación local. Aunque, el Ayuntamiento no puede volverse participativo por un mero voluntarismo, sino que debe atravesar un difícil proceso en el que debe crear las condiciones que generen participación, condiciones como que la información de su

gestión sea accesible, veraz y objetiva; apertura a las reivindicaciones, sugerencias y críticas y la descentralización en el ambiente en el que se desenvuelve (PSOE, 1984, p.91).

Por tanto, a partir de la asunción de competencias propias municipales derivadas de la legislación, los ayuntamientos hicieron posible la puesta en marcha de órganos de participación en el campo de los servicios sociales, con mejores o peores resultados, y no sólo órganos de participación de servicios sociales, sino que han ido más allá constituyendo órganos participativos sectoriales como los de personas mayores, discapacitados, personas sin hogar, menores, etc. (Núñez, 2012). Y como señala Pastor (2006) “el escenario local se revela como ámbito apropiado para aprovechar nuevas oportunidades e iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno” (p.63). Además, el municipalismo es seña de identidad del SPSS, por lo que tiene de cercanía y proximidad a las necesidades sociales de los ciudadanos y por lo que las comunidades locales y de barrio tienen de ámbito básico de la intervención comunitaria que les son consustanciales.

Pero la magnitud actual de los cambios sociales, económicos y políticos en el ámbito internacional, nacional como local está haciendo que los gobiernos se planteen la necesidad de reformar las llamadas políticas de bienestar, aplicando importantes recortes tanto a nivel presupuestario como competencial. El actual marco legal que se abre para las administraciones locales con la reciente aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) de 2013 que modifica substancialmente su ámbito competencial, y especialmente lo relacionado con la materia de servicios sociales que la reduce de manera considerable en su Artº 25 a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a situaciones de riesgo o exclusión social” sin dejar claro qué funciones se derivan de estas competencias ni qué prestaciones, profesionales... (Gustavo, Breznes, Barriga y Ramírez, 2015). Esto también puede suponer la eliminación de órganos de participación existentes o la transformación de estos con funciones y contenidos diferentes a los actuales.

1.3.1.4. La participación en el Sistema Público de Servicios Sociales.

La participación es uno de los pilares básicos sobre los que se asientan las democracias actuales. Así lo recoge nuestra constitución y los estatutos de autonomía que hacen suyo sus preceptos (Montero, 1998), apareciendo como un principio básico en todas las regulaciones en materia de Servicios Sociales.

Al no existir una ley estatal de Servicios Sociales ni de derechos sociales, han sido principalmente las Comunidades Autónomas con la aprobación de sus respectivas leyes de Servicios Sociales las que han contemplado y llevado a la práctica el desarrollo de la participación de los ciudadanos como usuarios y consumidores de estos servicios. La potestad normativa conferida a las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales ha incidido de manera muy directa en la administración local, pudiéndola articular y reglamentar dentro de su esfera de competencias en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales. Sin embargo la LRBRL posibilitaba y dejaba las puertas abiertas para llevar a cabo todo lo relacionado con la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio de la potestad reglamentaria y de autoorganización reconocida en su artículo 4.1.a, por tanto, con capacidad para aprobar reglamentos de participación dando respuesta a los principios constitucionales.

Las diecisiete Comunidades Autónomas contemplan como principio básico en sus leyes específicas de Servicios Sociales el principio de participación, entendido como intervención de los ciudadanos en el control de dichos servicios. Se habla del establecimiento de cauces adecuados para llevarla a cabo, utilizando diferentes términos como la planificación, seguimiento, evaluación, diagnóstico, gestión y prestación de servicios. Por lo que suponemos que el grado de participación que se desea es alto en el SPSS. Todas las leyes disponen de un título o capítulo dedicado a la participación, a los órganos participativos o consejos, que han sido la base para la aprobación de decretos y órdenes que los regulan y desarrollan. Están centrados, básicamente, en el órgano de nivel autonómico, en los que se determinan con toda claridad sus funciones y composición. En todas se reflejan los diferentes ámbitos territoriales en los que pueden o deben crearse Consejos de Servicios Sociales. En algunos casos se llega a determinar

la obligatoriedad en municipios con más de 20.000 habitantes. Los ámbitos territoriales se corresponden generalmente con la región, la provincia y el municipio, salvo en algunos casos que se contemplan la comarca o las islas. A nivel provincial el consejo puede depender de las Diputaciones provinciales o de las Delegaciones territoriales dependiente de la respectiva Consejería de Servicios Sociales.

A su vez, existe la posibilidad de constituirse otros órganos de participación de carácter sectorial (mujer, personas mayores, discapacidad...) en los ámbitos territoriales descritos, algunos de estos llevan años funcionando y están consolidados con un elevado grado de aceptación ciudadana. Todo lo relacionado con sus funciones y organización se asemejan a los Consejos de Servicios Sociales, salvo en lo relacionado con la representación de las organizaciones, instituciones y entidades que son las implicadas con el sector específico. Algunos de estos Consejos de Mayores cuentan con más recorrido y consolidación que el propio de Servicios Sociales.

En cuanto a las funciones de los Consejos de participación, los que más destacan son la informativa, consultiva y la asesora, elevar propuestas, emitir dictámenes, conocer y analizar, informar y orientar, seguimiento y evaluación de los distintos servicios. Uno de los temas importantes en sus agendas es el contenido presupuestario. Pero el modelo predominante de participación ciudadana “convoca a los sujetos más para lograr acuerdos que garanticen la implementación de las políticas públicas que para ejercer una influencia y control sobre ellas” (Espadas (2007) p.180).

Con el transcurso de los años estos órganos se han ido ampliando en número, participantes y funciones, pero podrían considerarse órganos como dice Vila (2010) “excesivamente burocráticos y con escasa incidencia real en la toma de decisiones” (p.42). El propio Vila (2010) comenta que “las críticas al funcionamiento de dichos órganos y la necesidad de avanzar en fórmulas más abiertas, en la línea de innovación democrática, propició que las nuevas leyes de servicios sociales se refieran a nuevas formas de participación o procesos de participación” (p.43). Estas nuevas leyes en busca de fórmulas de innovación democrática que algunos señalan que se insertan en un modelo de administración más relacional favoreciendo una nueva gobernanza.

En el SPSS, encontramos diferentes órganos de participación según ámbito territorial que abarquen. Aunque es un sistema centrado y regulado básicamente a nivel de Comunidades Autónomas, también se dan órganos participativos a nivel de estado dependientes del ministerio con competencias en materia de servicios sociales. En el siguiente cuadro nº 2 se presentan algunos de los órganos participativos existentes según su ámbito territorial, pudiendo destacar que en todos los ámbitos territoriales se da la existencia de órganos de participación sectoriales como puede ser el Consejo de Personas Mayores.

Cuadro Nº 2. Órganos de participación en el Sistema Público de Servicios Sociales por ámbito.

Nivel territorial	Tipo de Órgano
Nacional	Consejo Estatal de Familia Consejo Nacional de Discapacidad Observatorio Estatal de Violencia sobre la mujer Consejo Estatal de Personas Mayores Consejo estatal de ONG de Acción Social
Regional	Consejos de Servicios Sociales Consejos de Personas Mayores Consejos de Personas con Discapacidad Consejos de la Mujer Consejos de Menores
Provincial	Consejos de Servicios Sociales Consejos de Personas Mayores Consejos de Personas con Discapacidad Consejos de Menores
Local	Consejos de Servicios Sociales Consejos de Personas Mayores Consejos de Personas con Discapacidad Consejos de Menores Consejos de la Mujer

Elaboración propia, 2014

A los órganos enunciados en el anterior cuadro se unen otras formas de participación en el SPSS relacionados con prestaciones de servicios en los que la participación se regula a través de órganos dirigidos a usuarios y usuarias de centros especializados pero también comunitarios (como son las residencias, Centros de participación activa, etc.).

Tanto los órganos generales como sectoriales, suelen estar compuestos o integrados por representantes de diferentes administraciones públicas (tanto autonómicas como locales), partidos políticos, agentes sociales como sindicatos y empresarios, profesionales del sector a través de sus colegios profesionales, entidades y asociaciones del campo, asociaciones de vecinos, de consumidores y usuarios, entidades privadas proveedoras de servicios, así como del mundo académico y universitario.

El funcionamiento interno de estos es democrático, pudiendo actuar en pleno, comisiones permanentes y comisiones especiales. En relación con su naturaleza y funciones, destacar su carácter consultivo y de asesoramiento. Además se centran en el examen y en la elaboración de informes previos, evaluación y resultados de la gestión, informar de presupuestos o planes y formular propuestas e iniciativas, entre otras. Para el se hace necesario que los miembros que los integran dispongan de información previa para poder participar de manera efectiva en la toma de decisiones de las políticas relacionadas con el campo de los servicios sociales.

Sin embargo, hace tiempo que se vienen realizando críticas al funcionamiento de estos órganos participativos y se ha planteado la necesidad de avanzar en fórmulas más abiertas e innovación democrática. Fantova (2008) plantea la pregunta de “cuál es la capacidad que tienen los usuarios y usuarias de los servicios sociales (y los otros agentes participantes) de influir en lo que ocurren en ellos” (p. 45), siendo importante conocer el equilibrio de fuerzas y el poder que los diferentes agentes ejercen en dichos órganos y que pueden dar lugar a diferentes modelos de politización, managerialismo, burocratización, clientelismo o el participacionismo (Fantova, 2008, p.96).

Pero, quizás lo más importante no sea tanto crear nuevas formas y órganos participativos en el SPSS, sino profundizar y desarrollar prácticas existentes haciéndolas

más eficaces sobre todo en las administraciones locales, las más cercanas a la ciudadanía, estaba bien apostar por la participación y el empoderamiento de las personas es arriesgado pero puede generar calidad, legitimidad, confianza, autonomía e integración.

1.3.2. LAS PERSONAS MAYORES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA.

1.3.2.1. El envejecimiento.

Desde una postura cronológica, el estado de vejez está definido legalmente cuando se supera la línea en la que hay que abandonar el mercado de trabajo, pasando a disfrutar de una serie de beneficios económicos y sociales. En este sentido la vejez es una construcción moderna medida en términos de años que surge en las sociedades industriales. Pero a su vez, la vejez es una categoría social construida en base al contexto en el que se desarrollan y habitan las distintas generaciones. Este planteamiento choca contra la vejez cronológica debido a que la edad de una persona puede medirse en términos sociales relativos, así como por la capacidad funcional, y no en términos puramente biológicos y legales. Como señalan Duque y Mateo (2008) “El uso del término viejo/a, asimilado a la vejez, se ha asociado como sinónimo de incapacidad y limitación, por lo que desde las distintas organizaciones y entidades se trabaja por desterrar esta terminología” (pp. 22-23).

El envejecimiento constituye un proceso biológico, psicológico y social que se desarrolla a lo largo de toda la vida adulta. La vejez es un proceso, que puede ser favorable o desfavorable, pero es natural e inevitable. Ni el proceso de la vejez, ni el ser viejo es patológico, extraño o anormal. La existencia humana es un continuo devenir, con el nacimiento en un extremo y la muerte en el otro. Los últimos años necesitan ser vistos como parte de éste continuo. La última etapa de la vida no debería considerarse como un problema social y psicológico, sino como una etapa en el curso de la propia evolución de la persona.

Desde un punto de vista demográfico se pueden distinguir dos tipos de regímenes: Régimen demográfico viejo y un régimen demográfico joven. Los países de Europa Occidental más desarrollados tienden a situarse en el tipo primero, el cual se caracteriza por un crecimiento vegetativo débil, nulo e incluso negativo, donde las tasas de nacimiento son muy bajas y las de mortalidad tienden a aumentar, debido al elevado número de personas mayores¹⁵. Este tipo de regímenes tiene sus ventajas (cargas pasivas por la base de la pirámide son pequeñas -disponibilidad de más recursos-, escasa población activa lo que facilita el acceso al mercado laboral...) e inconvenientes, como son: las clases pasivas por la cúspide de la pirámide son elevadas; necesidad de recurrir a la emigración para cubrir los puestos de trabajo vacantes; los recursos potenciales pueden desaparecer pues la población activa al ser reducida no puede potenciarlos, tendiéndose a la gerontocracia y al inmovilismo, entre otras cuestiones.

Al producirse un envejecimiento, los estados tienen que hacer frente a las necesidades que la población de personas mayores demanda para que les sean cubiertas, principalmente en el campo de la salud, de la seguridad social y de los servicios sociales. Pero en líneas generales, no existen necesidades específicas de las personas mayores, ni de ningún grupo en particular. Existen, eso sí, necesidades humanas objetivas y universales (Doyal y Gough, 1994). En cambio, en el espacio de los bienes, sí podemos afirmar que los mayores pueden precisar de más o menos bienes de cierto tipo que otros grupos de edad. Tampoco podemos considerar a dicho grupo como algo homogéneo, siendo conveniente en muchas ocasiones segregar el grupo en distintos niveles para obtener la mayor información posible de su situación que permita distribuir los escasos recursos de forma más eficaz y de manera justa.

La contribución de las personas mayores a la dinámica social debería ser un fenómeno

¹⁵ Los resultados del Eurobarómetro de la encuesta realizada en 1992 por la Comisión Europea con motivo del *Año europeo de la tercera edad y la solidaridad entre las generaciones*, respecto al término preferente para referirse a las personas mayores como colectivo mostró una falta de acuerdo entre los países de la Unión Europea. Los dos términos preferidos fueron el de «personas mayores» (España, Alemania Oriental, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal), y «ciudadanos de tercera de edad» (Reino Unido, Irlanda, Alemania Occidental). Países como Dinamarca y Holanda se decantaron por el término «ancianos», mientras que Bélgica y Francia por «jubilados».

ya asumido, dado que tanto la esperanza de vida como el peso relativo que tienen en el conjunto de la población propician que su representación y participación en la sociedad civil sea el modelo de vejez necesario. Pero este modelo tiene en su contra los mitos y las imágenes negativas que rodean la fase vital de la vejez y que actúan como represores del nuevo proyecto de vida que implica esta etapa. “La imagen de las personas mayores aparece sustancialmente vulnerable debido a la asociación de factores negativos como la edad, bajos niveles educativos, económicos, así como la imagen de sus usos del tiempo ligados a actividades informales poco valoradas” (Duque y Mateo; 2008, p.9).

Las personas mayores son percibidas más como receptoras de ayuda, cuidados y apoyo económico que como cuidadoras de otras personas y donantes de su tiempo, energía, conocimientos, apoyo afectivo, material y económico a la familia y la sociedad. Cuando se piensa en ellas se las imagina más como necesitadas de cuidados – en mayor o menor grado- por su supuesta dependencia y fragilidad. Sin embargo, estamos viendo, con la actual crisis, que sostienen y apoyan económicamente a hijos y nietos, que son poseedoras de vivienda en las que les acogen y legan en herencia a sus hijos. Además se han convertido en los principales cuidadores de nietos y nietas. Cuidan a personas enfermas, etc. Empero, en bastantes ocasiones, lo que oímos o leemos sobre ellas está relacionado principalmente con la contribución del envejecimiento demográfico al incremento del gasto social (Bazo, 1996). La teoría de la actividad reconoce que “la mayoría de la gente continua en la vejez con los roles y las actividades establecidos anteriormente, porque continúan teniendo las mismas necesidades y valores” (Oddone, 2013, p. 4).

Es necesario plantear un cambio de paradigma, de personas mayores como carga social pasiva, que recibe prestaciones y consume recursos (pasivo, me dan, y necesito) a personas mayores como líderes activos, que aportan y generan oportunidades en la sociedad (aporto, lidero, y propongo). Se debe buscar la participación activa y el liderazgo de las personas mayores en la sociedad como motor de cambio, oportunidades y sostenibilidad (IMSERSO, 2012).

1.3.2.2. Envejecimiento activo y planes públicos.

En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas promulga una serie de principios para que los países los integren en sus políticas y programas. Entre los principios se encuentra el de la participación, resaltando la importancia de la integración de las personas mayores en la sociedad a través de mecanismos que la favorezcan, poniendo especial atención en los movimientos sociales y en las asociaciones. Para Naciones Unidas, la participación es uno de los ejes fundamentales del envejecimiento activo junto a la promoción de la salud y la seguridad. El año 1999 fue proclamado Año Internacional de las personas de edad con el lema «Una sociedad para todas las edades». La II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002 vino a destacar la relevancia de la participación social de las personas mayores en relación a dos dimensiones: su contribución a la sociedad y su calidad de vida¹⁶.

En estos momentos, se habla de envejecimiento activo, de autonomía y de capacidad crítica para poder participar e intervenir (Causapié, Balbontín, Porrás y Mateo, 2011). Que las personas mayores participen en la toma de decisiones de los distintos ámbitos sociales y políticos es un proceso considerado imprescindible tanto por el valor de su experiencia vital como por la necesidad de una representación adecuada en términos cuantitativos, además de contribuir a la calidad de vida de las mismas.

Para Duque y Mateo (2008), la participación se está convirtiendo en el elemento clave de la dinámica social, tanto en los sistemas macro-sociales como descendiendo a bases más micro y comentan que:

En los últimos años se ha asistido a una promoción de la participación entre las personas de más edad por parte de diferentes organismos e instituciones. El peso demográfico que las personas mayores tienen en la estructura debe acompañarse con una incursión en la vida activa del sistema social análogo a dicha representación. De esta manera el

¹⁶ Otras de las recomendaciones de la Asamblea, fueron: 1. Reconocimiento de la contribución social, cultural, económica y política de las personas de edad. 2. Participación de las personas de edad en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles. 3. Una sociedad para todas las edades incluye el objetivo de que las personas de edad tengan la oportunidad de seguir contribuyendo a la sociedad, para su consecución es necesario eliminar todos los factores excluyentes o discriminatorios en contra de esas personas.

envejecimiento activo se ha convertido en la fórmula más idónea para impulsar la participación social en las personas mayores (p.15).

En España, en las últimas décadas, han acaecido muchos cambios en el ámbito de las personas mayores, destacando el mayor peso demográfico de éstas, que ya sobrepasan los siete millones y medio de ciudadanos (IMSERSO, 2012), siendo uno de los países más envejecidos pero también con una mayor visualización del colectivo en la sociedad, conllevando diferentes formas de participación.

A nivel nacional, el Plan Gerontológico (1988-1991) fue la primera respuesta global e integral de política social dirigida a las personas mayores. Partimos de la base de que a finales del siglo XX las sociedades más desarrolladas del mundo constataban que uno de los fenómenos más destacables por sus características sociológicas es el que se conoce como envejecimiento de la población. Los avances de la medicina, la generalización de hábitos más sanos de alimentación, higiene y ejercicio físico y el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas se han traducido en un espectacular incremento de la esperanza de vida. El fenómeno del envejecimiento se agudiza aún más porque al lado del aumento de la esperanza de vida se ha producido paralelamente la caída del índice de fecundidad de las mujeres, con lo que la proporcionalidad del grupo de personas mayores aumenta considerablemente con respecto al resto de grupos.

Este considerable desarrollo demográfico, unido a cambios sociales de la vida moderna como la mutación del papel tradicional de la mujer y su incorporación al mundo laboral, tiene como resultado una profunda transformación social. Se han conquistado años de vida, se ha ganado en autonomía personal y la función social de la familia se encuentra en trance de honda renovación. Aunque todo esto es positivo en su conjunto, ofrecía una parte negativa, cuyos aspectos más notables son el aislamiento, la soledad, y la marginación de las personas mayores alejadas del mundo laboral y del ámbito familiar. Aunque para autores como Malagón (citado por Martín, 2003), el aislamiento y la marginación del colectivo de mayores no es de ahora, sino de siempre.

El plan gerontológico se estructuró en cinco grandes áreas: Pensiones, Salud y Asistencia Sanitaria, Servicios Sociales, Cultura y Ocio, y Participación. De entre sus objetivos generales destaca: ofrecer unos servicios sociales idóneos para dar respuesta a las necesidades de las personas mayores y extender el concepto de participación democrática, de manera que la sociedad integre de hecho a las personas mayores y éstas se incorporen realmente a todas las actividades de la vida social.

El plan destaca que los efectos de la falta de participación de los mayores se consideran muy negativos, tanto para ellos mismos, como para el conjunto del entramado social, que necesita la aportación de todos sus miembros, y aun cuando el movimiento asociativo de los mayores ha crecido el nivel de participación de estos sigue siendo bajo¹⁷ (Pineda, 1992).

Cuando se publicó el Plan Gerontológico Nacional, España contaba con 5.761.767 personas mayores de 65 años y diez años más tarde, cuando se aborda la necesidad de realizar una nueva planificación para estas de carácter estatal, ya se contaba con más de siete millones. Las previsiones para el 2050 es que sean más de 12 millones de personas mayores de 65 años (Junta de Andalucía: 2010).

El traspaso de competencias en materia de servicios sociales, sanitarios, educativo, entre otros a las Comunidades Autónomas, las situaciones nuevas y los nuevos retos en el sector de las personas mayores y las directrices emanadas de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (2002), exigían una puesta al día del diseño de política social de la Administración General del Estado en cooperación con las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y el tejido social para el sector.

¹⁷ De ahí que los objetivos del Plan Gerontológico estuviesen relacionados con la participación: Fomentar la participación social y política, potenciar la capacidad de participación, establecer en los distintos niveles de la Administración pública, órganos de representación y asesoramiento que garanticen la participación de los mayores en la planificación y seguimiento de las medidas de política social que les afectan, generalizar la participación democrática en todos los centros, y la participación en el seguimiento y desarrollo del Plan Gerontológico

En el año 2003 se aprueba el Plan de Acción de las Personas Mayores 2003–2007¹⁸ (IMSERSO). Este se inspira en seis principios: dignidad, independencia, autorrealización, participación, y cuidados asistenciales. El cuanto al principio de participación expone que:

Las personas mayores deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes; poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicios a la comunidad y de realizar acciones de voluntariado en puestos apropiados a sus intereses y capacidades; poder formar movimientos o asociaciones de personas mayores.

Para Causapié, Balbontín, Porras y Mateo (2011) “las formas de participación de las personas mayores son múltiples, como múltiples y diversas esas personas. Las causas, intereses, motivos o circunstancias que conducen a esas prácticas son también diversas” (p.326). El libro blanco sobre envejecimiento activo (2011) habla de heterogeneidad estableciendo cuatro grandes grupos o estilos de vida de las personas:

- El participativo en el que se agrupan las personas que realizan actividades como asistencia a clases, el voluntariado, el ejercicio físico y la asistencia a espectáculos (5,9%).
- El ocio social que engloba a personas que prefieren integrarse o asistir a centros sociales o asociaciones, pasear, bailar, o asistir a cafetería (16,5%).
- El ocio inactivo que son aquellas relacionadas con el consumo de medios de comunicación (37,7%).

¹⁸ Tres fueron las razones que se argumentaron para justificar su elaboración: 1. La nueva realidad en la organización de las Administraciones Públicas en nuestro país. 2. Las situaciones nuevas y los nuevos retos en el sector de población mayor, detectados en estudios y en la evaluación del Plan Gerontológico. 3. Orientaciones y directrices del Plan Internacional de Acción aprobado en la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento; de las Recomendaciones del Foro Mundial de las ONGs; de las conclusiones del Foro Científico de Valencia, de las Recomendaciones de la Conferencia de Berlín; de las Recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, en su documento "Salud y Envejecimiento", y de las Conclusiones de Congresos de Personas Mayores, celebrados en los últimos años, especialmente los organizados por el Consejo Estatal de las Personas Mayores en 1998 y 2001.

- Lo que se ha denominado como prácticas de tipo doméstico, relacionadas con actividades realizadas dentro del hogar (40,3%).

Esto pone de manifiesto el predominio de estilos de vida en los que no hay contactos con asociaciones o centros en los que las personas mayores se reúnen entre ellas y/o con otros grupos de edad.

Causapié, Balbontín, Porras y Mateo (2011) comentan que a pesar de la evitalización de la vejez:

El estatus social previsto para las personas mayores continúa siendo un estatus periférico. Continúa pendiente el pleno reconocimiento de las personas mayores como actores sociales que aportan y reciben, y su papel en un mundo que envejece a pasos agigantados se sitúa más en la esfera individual y privada que en la colectiva y pública (p.333).

No es de extrañar que la primera conclusión del III Congreso Estatal de Mayores celebrado en Madrid en 2009 vino a considerar la participación como el eje fundamental del desarrollo de la personalidad de las personas mayores y la necesidad de que dispongan de la oportunidad de apropiarse de su propio envejecer. Como para cualquier persona participar es el resultado de una elección. Pero, para poder llevar a cabo esa elección es preciso disponer de incentivos y de oportunidades, por lo que es necesario posibilitar que las opciones de participación resulten significativas para las personas con autonomía funcional o sin ella, promoviendo la interacción social, la relación con la comunidad y aquellas cuestiones relacionadas con aspectos propios de la cotidianidad de la ciudad o del barrio o con vecinos afectados por problemáticas compartidas. Se debe “poner en valor aquello que las personas mayores hacen cuando participan” (Causapié, 2011, p.337).

En dicho congreso se propuso situar la participación social como centro y pilar básico en la contribución de las personas mayores a la sociedad, solicitando «a las diferentes administraciones públicas la apertura de todos los caminos posibles para que estén presentes activamente en los ámbitos de opinión, participación, gestión y control de la

gestión». Se creyó necesario que la información entre los poderes públicos y organizaciones fuese bidireccional, y se mejore la articulación entre acción individual y colectiva (Causapié, Balbontín, Porras y Mateo, 2011).

A tenor de lo comentado se podría afirmar que el sistema público español ha ido reconduciendo la atención que presta al colectivo de personas mayores en estos años, pasando de un modelo más gerencialista y burocrático centrado en la prestación de servicios y prestaciones a otro más relacional y participativo.

1.3.2.3. El asociacionismo de las personas mayores.

Desde el punto de vista de los beneficios públicos, la participación en asociaciones coadyuva a la formación de una ciudadanía activa y responsable, creando sentimiento de eficacia política individual, favoreciendo la confianza en las instituciones tanto como la capacidad crítica hacia las mismas (Funes, 2011). Las propias Administraciones Públicas vienen diseñando planes que fomentan políticas sociales destinadas a la atención y promoción de la participación de las personas mayores en las que el asociacionismo constituye el canal primordial que la hace posible.

El movimiento asociativo se configura, por tanto, como una herramienta clave de participación de las personas mayores. La red asociativa en España es muy amplia y la participación se puede ejercer en múltiples temáticas y en multitud de asociaciones de muy diversa índole y la persona mayor puede participar en cualquiera de ellas. Ahora bien de entre estas temáticas y asociaciones, las propias personas mayores han ido creando su propia red de asociaciones muy diferenciadas del resto y específicas del propio colectivo en las podríamos también incluir los hogares, clubes y centros de participación de mayores, muy extendidos por toda la geografía española.

En cuanto a cómo percibe el propio colectivo de personas mayores el tema del asociacionismo, en uno de los estudios específicos sobre mayores el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS) en 2002, dio a conocer que las personas

de 60 y más años valoraban menos a las asociaciones que el resto de la población (otorgaban un 4,5 de media frente al 4,92 de la población general). En más, la importancia que el colectivo daba a la participación en las asociaciones es el aspecto menos valorado a la hora de establecer los parámetros de lo que debe ser un buen ciudadano, con una puntuación de 5,8 sobre 10 puntos, estando el hombre en más predisposición a participar que la mujer. En cambio, siete años después del estudio del CIS, en 2009, la Unión Democrática de Pensionistas (UDP) dice que el conjunto de la población de mayores de 65 años valora de forma muy alta la importancia de las asociaciones, con una media de 8,9 sobre 10.

En España, al contrario de lo que se pudiera pensar del colectivo de personas mayores, muchas de sus asociaciones llevan décadas funcionando, que suponen cambios sucesivos de equipos de responsables y directivos. “La edad en cualquier tipo de asociación es considerada un indicador esencial de la estabilidad y capacidad de permanencia de su estructura organizativa, siendo más flexibles y adaptables al entorno” (Méndez y Mota, 2006, p.205). Esto nos hace pensar que las asociaciones de mayores en su conjunto presentan cierto grado de estabilidad y capacidad de permanencia.

Además, el incremento de su movimiento asociativo posee unas cuotas significativas de participación, que se han visto incrementadas en los últimos años, siendo ésta una característica que definiría la tendencia de cara al futuro. Vázquez (2010, p.190) observa un incremento de forma progresiva del asociacionismo de mayores, esto lo podemos observar en el siguiente cuadro nº 3 en el que se reflejan las asociaciones registradas desde antes de 1984 hasta el año 2006 en España, donde el aumento es considerable, sobre todo, el grupos de asociaciones denominadas de la tercera edad.

Cuadro Nº 3. Asociaciones de personas mayores inscritas.

Años/Grupo	Tercera Edad	Jubilados y Pensionistas civiles	Jubilados y Pensionistas Militares	Totales
<1.984	8	23	3	34
2.000	50	88	31	169
2.006	257	110	82	449

Elaboración propia a partir de los datos del RNA, 2014.

Desde 1975, se experimenta un incremento notable en la fundación de asociaciones de personas mayores, de las cuales el 65% fueron creadas después de 1985. En su gran mayoría, su ámbito de actuación es local y con una media en torno a los 400 socios (Díaz y Daza, 1995). Según el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO) (2008) se ve en los últimos años “un modelo de asociacionismo mucho más dinámico y activo que en épocas anteriores” (p.32).

Las Pequeñas y Medianas Asociaciones de Mayores (en adelante PYMAs) vienen expresando dificultades en materia de recursos económicos y materiales, así como en la necesidad de un mayor apoyo y colaboración por parte de las administraciones públicas correspondientes. Además se considera que la sociedad se sigue rigiendo por estereotipos y mitos que desvalorizan el papel de las personas mayores lo que implica un grado de dificultad para la promoción de su movimiento asociativo de mayores.

En cuanto al papel que desempeñan las asociaciones de personas mayores, va más allá de la simple realización de actividades. Según el IMSERSO (2008, p.92) casi la mitad de las personas mayores de 65 años (47,1%) pertenece a algún tipo de asociación o club específico, y este dato es importante, pues cuando se pregunta sobre modelos de democracia y conocimiento de mecanismos de participación (plenos, consejos, agendas locales,..), se observa que las personas más informadas son los que pertenecen a algún tipo de asociación (Navarro, 2008). La existencia de un tejido asociativo específico del

colectivo de personas mayores está haciendo posible la creación de órganos de participación sectoriales dirigidos a mayores en los distintos ámbitos territoriales.

En 1994 se crea el Consejo Estatal de las Personas Mayores¹⁹, como órgano consultivo y asesor de la Administración General del Estado, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y participación de las personas mayores en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas a este sector de población en el campo de competencias atribuidas a la Administración General del Estado. Tiene la labor de «fomentar el desarrollo del asociacionismo y la participación de las personas mayores en la sociedad». La importancia que desde las Administraciones y personas mayores se ha otorgado a este órgano, ha tenido su réplica a nivel autonómico²⁰ y local con la creación de múltiples órganos consultivos.

Pero a pesar de los avances, hay que mejorar las redes participativas Causapié, Balbontín, Porras y Mateo (2011) advierten que:

La actuación de los consejos sirve escasamente para fortalecer la cooperación entre las asociaciones representadas, del mismo modo que tampoco logran facilitar la conexión con grupos de personas mayores que no forman parte de asociaciones, o que se estimulen nuevas vías de participación (p.340).

En relación con los órganos de participación, los temas que abordan, de forma casi exclusiva son específicos de las personas mayores, aunque su impacto e influencia, en términos de actuaciones, en la agenda política y social es débil. La capacidad de los

¹⁹ Regulado actualmente por Real Decreto (2005). Dependiente actualmente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e igualdad.

²⁰ Actualmente existen el Consejo Andaluz de Personas Mayores, Consejo Aragonés de las Personas Mayores, Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias, Consejo Canario de los Mayores Consejo Regional de Personas Mayores de Castilla-La Mancha, Consejo Regional de Mayores de Castilla y León, Consejo Regional de Personas Mayores de Extremadura, Consejo Sectorial de Tercera Edad de La Rioja, Consejo Regional de Mayores de la Comunidad de Madrid, Consejo Navarro para las Personas Mayores Consejo del Mayor de Ceuta, Consejo Asesor de las Personas Mayores de Melilla.

representantes de las personas mayores para introducir nuevos temas es baja al igual que su participación en la toma de decisiones.

Por tanto, se hace necesario repensar las prácticas y la concepción que subyace en estos órganos de participación dirigidos al colectivo de personas mayores, a fin de prevenir el efecto de desafección a la participación que esa baja capacidad de fuerza podría generar, debiendo realizarse evaluaciones periódicas de estos. La investigación sobre mecanismos de participación institucional debe ofrecer resultados susceptibles de alimentar o sugerir nuevas o mejores oportunidades para la participación de las personas mayores (Pérez, 2009; Pastor, 2006).

Por lo dicho, parece indudable que existe un gran potencial de participación de las personas mayores en España, pero es importante que entendamos que participar quiera decir no solo hablar, discutir y debatir, por importante que sea todo ello. Participar tiene que implicar avances concretos en la mejora y en la transformación de la realidad social de las personas mayores en España. Para ello es necesario que los órganos de participación que ya existen, que probablemente hace falta fortalecer y reforzar, no solo sean informados de lo que se quiere hacer por parte de los poderes públicos sino que los mayores, sus organizaciones y representantes puedan compartir la definición de los problemas que les afectan y colaborar en la búsqueda de las soluciones u oportunidades de mejora (Subirat y Pérez, 2012).

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

2. METODOLOGÍA. EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

Los objetivos fundamentales de la ciencia, en relación con su campo de actuación son cuatro: analizar, explicar, prever y actuar. Por tanto, el primer objetivo de la ciencia es saber cómo es la realidad, que elementos la forman y cuáles son sus rasgos. Después de conocer cómo es la realidad, su segundo objetivo será explicarla, llegar a establecer cómo se relacionan sus distintas partes y porqué es como es la realidad.

La presente investigación plantea una metodología que intenta combinar tanto elementos cualitativos como cuantitativos, buscando la complementariedad que permita una vigorización mutua de los tipos de métodos y la triangulación.

El investigador debe ser capaz de entresacar de cada enfoque aquello que más le convenga en orden a una mejor resolución del problema objeto de estudio, complementando, combinando y triangulando. Dice Bericat (citado por Pérez; 2007) que “cuanto más diferentes sean los métodos que muestren idénticos resultados, mayor será la evidencia de su veracidad; y viceversa” (p.12).

Siguiendo el proceso metodológico lógico para este tipo de investigaciones cualitativo-cuantitativos, se deben tomar decisiones que permitan el diseño de fases y tareas a llevar a cabo. El diseño significa, ante todo, tomar decisiones a lo largo de todo el proceso de investigación y sobre todas y cada una de las fases o pasos que conllevan dicho proceso, “no estampándose mediante un molde o modelo que sirvió una vez, sino que se moldea cada vez a partir de los criterios maestros generadores de respuestas” (Valles, 2003, p.79).

Para Sierra (1982, p.47 y 2003, p.36), la investigación científica social es un proceso de aplicación del método y técnicas científicas a situaciones y problemas concretos en el área de la realidad social, para buscar respuestas a ellos y obtener nuevos conocimientos. Este proceso está formado como tal por un conjunto de fases de actuación sucesivas, orientadas en este caso a descubrir la verdad en el campo social,

concretando las fases en: la selección del problema a investigar; estudio de la teoría y de investigaciones; definición del problema y formulación de objetivos; formulación de hipótesis; operacionalización de variables; delimitación del campo de observación y definición del universo a observar; elección de las técnicas de observación; construcción de los instrumentos de observación y prueba o pre-test.

En este sentido, Valles (2003, pp.75-101) establece un esquema de diseño de investigación cualitativa, que concreta en: la formulación del tema o problema, los objetivos e hipótesis de trabajo, las decisiones muestrales (selección de contextos, casos y fechas) y la selección de estrategias y técnicas de obtención, análisis y presentación de datos.

Para establecimiento y determinación de las fases del proceso seguido en la presente investigación, se parte de las ideas y contenidos que plantean los autores referenciados Sierra Bravo y Valles, y que se han concretado de la siguiente manera:

Primera fase. Al inicio del estudio, se comienza con la descripción de antecedentes y del estado de la cuestión del problema, estudio de la teoría y de las investigaciones existentes sobre el tema, planteamiento del problema. Seguidamente se formularon los objetivos concretos, establecimiento de una pregunta inicial que permitió plantear la hipótesis general e hipótesis específicas de trabajo que guiaron la investigación y que permitieron delimitar de forma conveniente cada uno de los pasos que hicieron posible la concreción de los aspectos y las variables objeto de estudio, sin perder de vista la consecución de los objetivos marcados en la investigación.

Segunda fase. Se delimitó el campo de observación y la selección muestral, con estrategias y determinación de casos, contextos y fechas, así como la elección de aquellas técnicas e instrumentos que más se ajustaban para la consecución de los resultados esperados, todo ello unido al registro de datos e informaciones y a la realización de todo lo que tiene que ver con las tareas de gestión (cartas, visitas, llamadas telefónicas...), de ajustes en las técnicas de recogida de datos, de la ejecución, y del archivo y análisis preliminar de los datos obtenidos.

Tercera fase. Es la etapa de salida, análisis final y escritura, siendo las tareas de finalización, de análisis intenso, de redacción y presentación del informe, con la incorporación de una breve explicación de las implicaciones de los hallazgos obtenidos, que permitan la retroalimentación con otras investigaciones relacionadas con la materia del objeto del estudio de la investigación.

En el siguiente cuadro nº 4 se esquematiza las diferentes fases del proceso de la investigación.

Cuadro Nº 4. Fases del proceso de la investigación.

Primera fase	Segunda fase	Tercera fase
Estudio de antecedentes y estado de la cuestión.	Delimitación del campo.	Salidas.
Planteamiento del problema.	Selección muestral.	Análisis.
Establecimiento de objetivos.	Estrategias y determinación de casos.	Redacción.
Determinación de hipótesis.	Fechas y contextos.	Presentación de informe.
Concreción de variables.	Técnicas a utilizar.	Implicaciones y hallazgos.

Elaboración propia, 2014

Toda investigación comienza con la determinación del problema a investigar. Para Sierra el problema “es una dificultad intelectual o práctica cuya solución no es evidente ni conocida y exige un esfuerzo para resolverla” (2003, p.129). La formulación del problema “se refiere a todo un proceso de elaboración que va desde la idea inicial de investigar sobre algo hasta la conversión de dicha idea en un problema investigable” (Valles, 2003, p.83). Es un elemento importante del diseño, dado que por una parte, supone un proceso reflexivo de concreción y, por otra, de éste dependen futuras decisiones en el diseño de investigación (Pastor, 2006).

2.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA A INVESTIGAR.

En España, los municipios españoles llegan a la transición en un estado de postración y con escasez de equipamientos y servicios. Estos habían sido apéndice de la administración central del Estado. Con la transición y el período democrático irán cambiando su imagen con el establecimiento de servicios básicos para el bienestar y oportunidades vitales. Se han dado los pasos para la construcción de un nuevo sistema, el SPSS, en el que el municipio tiene un papel fundamental en su implantación y desarrollo. El nuevo SPSS se convertirá en uno de los pilares básicos del Estado de Bienestar, si bien este será “el más impreciso, débil y sensible a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales, generando una necesidad de replanteamiento permanente” (Alguacil, 2012, p.63).

Las corporaciones locales irán cubriendo de manera razonable aquellas necesidades sociales más elementales, destacando las que guardan relación con la prevención de la exclusión, la promoción de colectivos afectados por la desigualdad y la protección de los más vulnerables. El inicio y desarrollo de la actual crisis está provocando su deconstrucción, al igual que ésta sucede con otros de los pilares del Estado de Bienestar Social como son el sistema educativo o el sanitario.

Paralelamente al desarrollo descrito, se pone de manifiesto la naturaleza plenamente política y no meramente administrativa de las instituciones locales, pues además de

administrar y gestionar se hace política. Pero esta naturaleza, este papel esencialmente político de los gobiernos locales todavía es hoy poco reconocido, cuando no negado abiertamente en muchas ocasiones.

Los problemas que afrontan las sociedades locales y el mundo son sustancialmente los mismos (sostenibilidad, de convivencia y de cohesión social), problemas que no se resuelven sólo con servicios públicos, sino que requieren la implicación de todos (poderes públicos, profesionales, empresas y ciudadanía). El gobierno local no puede limitarse a gestionar servicios, a hacer de administración pública, ha de poder ser constructor de consensos y de complicidades sociales, de comprometer e implicar a su ciudad y pueblo en la definición y consecución de objetivos colectivos. La buena gobernanza²¹ y la calidad de la democracia vienen exigiendo la implantación de mecanismos que contribuyan a mejorar la credibilidad de las decisiones públicas.

Es en el ámbito local (municipios y provincia), por su cercanía a la población, donde es posible alcanzar una mayor interacción entre gobierno y ciudadanía. Su administración debe mantener un interés prioritario y esforzarse por informar y consultar a ciudadanos y ciudadanas. Profundizar en la democracia, es también “generar ciudadanía”, para lo que se hace necesario superar los prejuicios antitéticos entre la participación directa e indirecta, para alcanzar una democracia de calidad.

La existencia de una sociedad civil integrada por organizaciones de diverso tipo (asociaciones, fundaciones, sindicatos, etc.) permite el desarrollo de una ciudadanía comprometida e interactiva, que posibilita un clima de cultivo favorable para el surgimiento de líderes e incluso el fortalecimiento de los propios partidos políticos. Las tres leyes básicas que regulan actualmente el gobierno local²² han supuesto un importante avance en la profundización de la democracia local, garantizando la existencia de cauces de participación, elevándolos a la categoría de órganos necesarios.

²¹ Nueva visión de la gobernabilidad, que no se basa en la gestión de conflictos desde la posición de poder que ocupan los actores con capacidad estratégica, sino en un nuevo concepto con vocación de reconocer la creciente complejidad social y la concurrencia de una pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión de las políticas públicas (Alguacil, 2012, p.70)

²² Tenemos la Ley de Bases de Régimen Local de 1.985, la Ley de medidas de modernización del gobierno local de 2.003, y la Reforma Local de Diciembre de 2013.

Ahora bien, un verdadero modelo de participación ciudadana exige no solo a los gobiernos locales sino a las propias asociaciones y organizaciones un esfuerzo en volcarse en el espacio público, de tal forma que permita el desarrollo institucional del proceso, dando cabida incluso a fórmulas novedosas de participación directa.

La participación en la gestión de los asuntos públicos forma parte de una nueva ola de reforma de la política local, siendo claro ejemplo, la aprobación en numerosas ciudades españolas de reglamentos y en muchas otras la implantación de diferentes estrategias participativas (FEMP, 2001). Pero si realmente se quiere ir hacia nuevas pautas de implicación ciudadana en la política pública local, tanto de base colectiva como individual, se hace necesario transferir poder a la comunidad por medio de mecanismos de innovación democrática, reformulando el tipo y alcance de las instancias de implicación institucional del tejido asociativo, y rediseñando procesos organizativos de los servicios personales, suavizando el peso de la burocracia, y tendiendo a estructuras flexibles de gestión pluralista, asociativa y personalizada.

Los gobiernos locales se encuentran en la disyuntiva de seguir siendo meros soportes administrativos y gestores o tender hacia un nuevo localismo y su repolitización, tendencia iniciada en la década de los noventa, en la que la participación ciudadana como elemento clave no parece que acabase de arrancar, pero que tampoco está cobrando el interés necesario ni la importancia que requiere en estos momentos de globalización y crisis, en las que las nuevas reformas y ajustes presupuestarios reducen competencias y márgenes de acción frente a un cada vez más poderoso Estado central.

Estas nuevas reformas y ajustes²³ están cambiando las competencias que la LRBRL (1985) confirió a las corporaciones locales y las diputaciones, entre ellas la relacionada con el campo de los Servicios Sociales, servicios que entre sus principios básicos destaca el de la participación mediante la intervención de la ciudadanía, a través de cauces adecuados, en la promoción y control de los servicios. Para ello el propio SPSS y las administraciones locales contemplaron la creación de órganos generales y sectoriales de participación de naturaleza consultiva y asesora en cuyo seno estarán representados

²³ En el ámbito de las administraciones locales ha sido la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local 27/2013 de 27 de diciembre.

aquellos grupos, colectivos e instituciones implicadas, como los propios afectados por las políticas públicas de servicios sociales. De entre los colectivos atendidos por su importancia, tanto en número como por las prestaciones y servicios que se le viene destinando, encontramos el de las personas mayores.

Impulsado por los procesos de envejecimiento y sus consecuencias, por las recomendaciones de los organismos internacionales en sintonía con las reclamaciones que el propio colectivo de personas mayores a través de sus representantes venía realizando ante sus gobernantes, han estimulado a los Estados a desarrollar procesos participativos, para que las personas mayores pudieran ejercer el derecho de participar y formar parte de aquellos procesos públicos que permiten la elaboración de las políticas sociales que les afectan de manera directa. Siendo muy visible en las comunidades autónomas y las corporaciones locales en el campo de los servicios sociales y su marco competencial.

Se produce un amplio desarrollo reglamentario a nivel autonómico sobre participación en el campo de los servicios sociales que ha incidido considerablemente en la reglamentación sobre participación de los gobiernos locales. Este desarrollo legislativo y reglamentario hizo posible el inicio de procesos participativos, sobre todo a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, que han permitido la puesta en marcha y desarrollo de mecanismos, órganos, instrumentos y experiencias que hacen posible hoy la participación del colectivo de personas mayores en el campo de los servicios sociales, principalmente en el ámbito local y provincial.

Sin embargo, después de más de dos décadas de implantación y desarrollo de órganos participativos creados de manera exclusiva para el colectivo de personas mayores, se intuye la existencia de importantes limitaciones y dificultades para un ejercicio real de participación ciudadana directa y efectiva en las políticas públicas locales que les afectan como colectivo.

Es por lo que, se toma la decisión de realizar la investigación sobre la participación de las personas mayores en los órganos participativos de mayores creados por las

administraciones públicas en el ámbito local. El estudio abarca tanto a los órganos participativos de los Consejos Sectoriales de Mayores como a los de los Centros de Participación Activa para personas mayores, ambos de carácter comunitario y de base asociativa, existentes en la provincia de Sevilla, lo que nos permitirá conocer, analizar y averiguar las ventajas, los inconvenientes, las limitaciones y dificultades que las personas mayores encuentran en estos órganos para el ejercicio de una participación real y efectiva que incida en las políticas públicas que les afectan como ciudadanos y colectivo en el ámbito local.

2.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

2.2.1. Objetivos

Objetivos generales:

1. Identificar y describir los órganos participativos de personas mayores de carácter comunitario y de base asociativa creados por las administraciones públicas en el ámbito local de la provincia de Sevilla.
2. Analizar la participación de las personas mayores en los órganos participativos de mayores y si tiene una incidencia real y efectiva en la elaboración de las políticas públicas que les afectan a nivel local y provincial.
3. Explorar en qué medida los órganos participativos de mayores favorecen o no una mayor participación del colectivo de personas mayores en la esfera pública.

Objetivos específicos:

- 1.1. Explicar el origen, evolución y regulación normativa de los Consejos de Mayores y Centros de Participación Activa para Personas Mayores.

- 1.2. Estudiar las características sociodemográficas y el asociacionismo de las personas mayores en la Provincia de Sevilla.
- 1.3. Identificar, ordenar y clasificar los distintos órganos participativos de mayores existentes en la Provincia de Sevilla.
- 2.1. Analizar el perfil, el grado de representatividad y las motivaciones de los actores participantes en los órganos participativos de mayores.
- 2.2. Describir el acceso, la composición, la organización y el funcionamiento de los de los órganos participativos de mayores.
- 2.3. Analizar la finalidad, objeto, contenidos y funciones desarrollados en los órganos participativos de mayores.
- 2.4. Averiguar la incidencia, limitaciones y posibilidades de los órganos de participación de mayores en la elaboración de las políticas públicas para el sector.
- 3.1. Conocer la valoración de los actores participantes de los órganos participativos respecto a la participación de las personas mayores en la vida pública y en los órganos participativos.

2.2.2. Hipótesis

Las hipótesis, etimológicamente no son otra cosa que suposiciones. La investigación se organiza a partir de hipótesis de trabajo. Las hipótesis científicas, también son en general, suposiciones. “Son enunciados teóricos supuestos, no verificados pero probables, referentes a variables o a relación entre variables”²⁴(Sierra, 2003:348).

Las hipótesis de trabajo seleccionadas parten de los estudios e investigaciones existentes sobre el tema como del conocimiento del propio investigador sobre el tema. Estas se concretan a continuación:

²⁴ También científicamente, pero desde el punto de vista del problema a investigar, las hipótesis se pueden definir como soluciones probables, previamente seleccionadas, al problema planteado, que el científico propone para ver, a través de todo el proceso de la investigación, si son confirmadas por los hechos.

Hipótesis general

En el proceso de una nueva gobernanza local y un gobierno más relacional y por la reivindicación de las organizaciones de mayores, se crean los órganos de participación de personas mayores en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales. Sin embargo, después de años de experiencia se observa que la incidencia de la participación en los procesos de elaboración de las políticas públicas que afectan al colectivo de personas mayores es de baja intensidad e insuficiente, constatándose en el escaso número de órganos constituidos, en su función instrumental para la gestión administrativa y al servicio de la agenda política de quién los promueve, siendo meros espacios informativos y de consultas. Esto viene provocando una desmotivación por la participación de las personas mayores en la esfera pública al no encontrar espacios adecuados para acceder a los espacios donde se toman las decisiones que les afectan.

Hipótesis específicas

- La constitución de los órganos de participación de mayores se debe más al cumplimiento de una normativa que obliga a las administraciones públicas que a las convicciones democráticas o reivindicaciones del colectivo de personas mayores. De aquí que las administraciones actúen de forma mimética, reproduciendo reglamentos y experiencias.
- Los órganos participativos de los Centros y Consejos de Participación de Personas Mayores se formalizan y constituyen gracias a la existencia de un nutrido tejido asociativo y de sus prácticas asociativas, negándose la participación de manera individual.
- Los miembros que integran los órganos participativos de mayores han tenido experiencias personales previas de participación que les hace considerar importante la participación ciudadana, además de favorecer las relaciones en su interior y consideran que estos órganos son más importantes en tiempos de crisis.

- Las personas mayores consideran que son los reglamentos los que marcan el contenido y desarrollo de los órganos participativos, dejándoles poco margen para incorporar sus propuestas y elementos innovadores.
- Los representantes del colectivo de personas mayores encuentran dificultades en el acceso a los órganos de participación de mayores, ya que estos establecen un menor número de representantes del colectivo de personas mayores frente a los representantes de los grupos políticos y profesionales.
- Los contenidos tratados en los órganos de participación son determinados por los responsables públicos lo que provoca cierto alejamiento de los representantes de mayores del órgano.
- El escaso grado de incidencia de las opiniones y valoraciones de los representantes de las personas mayores en el análisis, diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones de las políticas públicas dirigidas al sector de mayores, está provocando síntomas de cansancio y falta de interés de estos por la participación en los órganos al considerarlos instrumentos para la obtención de rédito político y no para el empoderamiento de la ciudadanía.
- Los representantes de los diferentes grupos de actores que intervienen en los órganos de participación de mayores consideran estos órganos mucho más importantes en tiempos de crisis.

2.3. VARIABLES OBJETO DE ESTUDIO.

Las variables presentan, tomadas separadamente, dos características fundamentales: primero, ser característica observable de algo, y segundo, ser susceptibles de cambio o variación con relación al mismo o a diferentes objetos. Pero si las consideramos de

forma no aisladas, se presentan vinculadas en su relación unas a otras, según diversos tipos de relación²⁵.

Las variables objeto de estudio de la investigación, agrupadas por categorías, han sido las siguientes:

Génesis y regulación normativa de los espacios

- Origen y trayectoria de los espacios participativos.
- Regulación normativa de los espacios y sus órganos.

Contexto sociodemográfico

- Población de personas mayores de la provincia.
- Nivel asociativo del colectivo de personas mayores.

Representatividad y perfil

- Composición y acceso a los órganos participativos.
- Grado de representatividad social y política.
- Perfil y relaciones de los actores que intervienen.

Utilidad y valoración de los actores

- Finalidad, objeto y funciones de los espacios.
- Organización y funcionamiento de los órganos de participación.
- Contenidos tratados y relevancia social.
- Opinión de los actores sobre a la participación en la vida pública.
- Grado de incidencia en la producción de políticas públicas.
- Grado de necesidad de la existencia de los espacios de participación.

Pero para hacer posible la observación y medición de estas variables generales, se hizo necesario su operacionalización.

²⁵ De aquí que se pueda distinguir una doble noción de variable. Según la primera, las variables son Freeman (citado por Sierra, 1982, Pp.90) “características observables de algo que son susceptibles de adoptar distintos valores o de ser expresadas en varias categorías”. La segunda noción, las variables son características observables de algo, ligadas entre sí en su variación con una relación determinada, como puede ser de asociación y dependencia o influencia o casualidad.

Operacionalización de las variables

VARIABLES GENERALES	VARIABLES INTERMEDIAS
Origen y trayectoria de los espacios	Evolución histórica. Número de espacios descripción
Regulación normativa	Marco normativo general para la participación, Normativa específica dirigida al colectivo de mayores en el ámbito autonómico, provincial y local
Población de personas mayores de la provincia	Distribución territorial poblacional, índice de envejecimiento, características demográficas del colectivo.
Nivel asociativo.	Existencia de asociaciones, centros de participación, relación entre asociaciones y centros de participación activa.
Composición y acceso a los órganos participativos.	Tipo de espacios, órganos existentes, condiciones de acceso, actores que intervienen, elección de representantes
Grado de representatividad social y política.	Entidades representadas, representación por grupo de actores, porcentaje de actores por órganos.
Perfil y relaciones de los actores que intervienen.	Edad, sexo, estudios, ocupación, cargo que ocupa, pertenencia a entidad o asociación, relaciones que mantiene con el resto de actores.
Finalidad, objeto y funciones.	Número de finalidades y objeto, Tipo de funciones, grado de aceptación de las funciones por los diferentes actores.
Organización y funcionamiento de los órganos de participación.	Tipos de organización, número de órganos, número de asambleas y plenos, número de reuniones.
Contenidos tratados y relevancia social.	Temas tratados (relacionados con el sector o generales), periodicidad de los temas, importancia de los temas.
Opinión de los actores sobre a la participación en la vida pública.	Valoración de la participación del colectivo de personas mayores, valoración de actividades, servicios, asambleas, comisiones.
Grado de incidencia en la producción de políticas públicas.	Valoración de los actores intervinientes, incidencia de las propuestas en las políticas y en los centros.
Grado de necesidad de la existencia de los espacios de participación.	Valoración de los actores implicados, incidencia de la crisis.

2.4. DELIMITACIÓN DEL CAMPO.

Planteado el problema, concretados los objetivos y las hipótesis de trabajo de la investigación, abordamos las decisiones que guardan relación con “la selección de contextos, casos y fechas” (Valles, 2003, p.82), teniendo en cuenta que debemos restringir la extensión del estudio a límites convenientes, siendo necesario tomar la decisión de si las unidades objeto de observación o estudio van a ser todas las que forman el universo, o únicamente se va a extender la indagación a una parte representativa o muestra de aquellas. En el caso de la muestra debidamente elegida ha de ser representativa del conjunto, para la validez de los resultados (Sierra, 2003, p.364).

Por tanto, se hace preciso la delimitación espacial o geográfica considerada, las entidades, organizaciones y actores sobre los que se insistirá y el período de tiempo que se tomará en cuenta, haciendo conveniente seleccionar los casos a analizar, es decir, las unidades de observación sobre las que se obtiene información necesaria para someter las hipótesis a la prueba de los hechos.

Respecto a la toma de decisiones en relación a las fechas, se seleccionan aquellas unidades de observación o casos que se encuentran afianzados en el tiempo con el fin de disponer de elementos de análisis suficientes y contrastables tanto por el investigador y los propios participantes.

La investigación pretende describir y analizar el modo en cómo se organiza la participación de las personas mayores para el análisis, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les afectan en la provincia de Sevilla, a través de mecanismos formales e institucionalizados de carácter públicos.

En la práctica las personas mayores participan en las políticas locales y provinciales a través de mecanismos no formales (reuniones, encuentros, entrevistas...) y formales (Consultas, presupuestos participativos, encuestas, consejos...) y lo pueden hacer tanto de manera individual como colectiva.

Para que el estudio pudiera ser abarcable, el área geográfica seleccionada se corresponde con la provincia de Sevilla, área que además permite extrapolar los resultados no solo a otras provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sino del resto de provincias españolas. Es necesario, en un primer momento de la investigación conocer algunas variables de tipo sociodemográficas de la población objeto del estudio que nos permitiera disponer de una visión general de su composición, distribución y de su tejido asociativo, para poder analizarlos en su relación con los espacios y sus órganos participativos existentes, dando de esta manera respuesta a algunas de las hipótesis planteadas, entre las cuales destaca aquella que relaciona el asociacionismo con los espacios de participación existentes.

Ante dicha realidad, la investigación se propuso tres objetivos generales relacionados con la identificación, la descripción, el análisis y la exploración.

En primer lugar, una aproximación descriptiva de los espacios y órganos participativos públicos que se dirigen al colectivo de personas mayores, donde determinados actores (políticos, profesionales y asociativos) llevan a cabo diferentes actuaciones en relación a cuestiones, problemas y necesidades, que se desarrollan a un nivel participativo en el ámbito de las políticas públicas sectoriales, principalmente, en el campo de los servicios sociales de la provincia de Sevilla.

Los casos y unidades de observación para este primer objetivo han sido todas las corporaciones locales, instituciones y centros públicos de ámbito provincial, así como las entidades asociativas de personas mayores de la provincia de Sevilla. Ello permitió concretar y determinar la existencia de espacios y órganos de participación formales que se destinan al ejercicio de la participación del colectivo de personas mayores.

El siguiente cuadro nº 5 muestra los resultados de esta primera aproximación al campo objeto de estudio, que se ha concretado en tres tipos de espacios de participación de carácter comunitario, como son los Centros de Participación Activa y los Consejos de Participación (provincial y locales), a partir del estudio y observación de un total de 105

municipios, dos instituciones provinciales (Diputación y la Delegación territorial de igualdad, salud y políticas sociales), y un total de 215 asociaciones inscritas.

Cuadro Nº 5. Contextos y unidades de observación inicial.

Provincia de Sevilla			
Entidades Locales	Instituciones Provinciales	Asociaciones de Mayores	Espacios de participación. (Unidades de Observación)
<p>Un total de 105 municipios</p> <p>(Agrupadas según población y por áreas geográficas)</p>	<p>Diputación Provincial</p> <p>Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales</p>	<p>Un total de 215 inscritas</p> <p>(Agrupadas según población y por áreas geográficas)</p>	<p>Consejos Locales de Personas Mayores (son órganos participativos municipales)</p> <p>Consejo Provincial de Personas Mayores (es un órgano participativo provincial)</p> <p>Centros de Participación Activa para Personas Mayores (Centros de ámbito local en los que se dan Órganos participativos)</p>

Elaboración propia, 2014

Esta elección permite disponer de un conocimiento general y lo más exacto posible sobre las formas de organización de la participación, impulsadas por las administraciones públicas en el ámbito de la provincia de Sevilla y dirigidas al colectivo de mayores.

También, la tesis se plantea analizar en qué medida los órganos participativos de mayores existentes están favoreciendo la participación de las personas mayores en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales dirigidas al sector.

Para la selección de las unidades de observación se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tenían que ser órganos de participación creados por las administraciones públicas de carácter sectorial, y que pudieran suponer un impacto en las diferentes políticas sociales que afectan a las personas mayores, tanto a nivel local como provincial.
- Debían ser órganos de participación integrados por diferentes actores (políticos, profesionales y personas mayores).
- Que dispusieran de un marco normativo homogéneo, aunque podían presentar diferencias concretas y específicas.
- Tener un ámbito de actuación e intervención comunitario y no especializado en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales.
- Que los órganos de participación de personas mayores tuviesen cierto desarrollo práctico en el tiempo, al menos con una existencia mínima de tres años, esto posibilita disponer de elementos de análisis suficientes por parte de los participantes involucrados.

Para la investigación, se descartaron todas aquellas posibles unidades de observación cuya forma de participación se centrará en lo individual (independientemente de que éstas fueran formales o no), así como los órganos de participación no dirigidos de manera específica al colectivo de personas mayores (como pueden ser los Consejos de Servicios Sociales), además de aquellos otros órganos de participación existentes en

centros del Sistema Público de Servicios Sociales que presentan un carácter especializado y no contemplando la esfera comunitaria en sus intervenciones.

Por tanto, y tras considerar todos los criterios anteriores, se seleccionaron para el estudio dos tipos concretos de espacios participativos en la provincia de Sevilla que contemplan órganos participativos de mayores claramente definidos y además tienen un carácter comunitario y de base asociativa. Estos son:

- Los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, que son centros de promoción del bienestar y fomento de la participación, configurándose como un instrumento esencial para la promoción y desarrollo del envejecimiento activo.
- Los Consejos de Personas Mayores, que son órganos consultivos de participación de base asociativa y regulados normativamente, con ámbitos de actuación provincial y local.

A partir de la selección, el estudio se centró en primer lugar en la descripción de dichos espacios participativos y en el análisis de su contribución a los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación, y a la toma de decisiones sobre aquellas políticas sociales que afectan al sector de personas mayores en el ámbito de la provincia de Sevilla.

Para ello se seleccionaron los centros de participación activa existentes en la provincia, aquellos municipios que contarán con consejos de participación de personas mayores, y la institución de ámbito provincial que cuenta con consejos de participación. Para todos ellos, y como requisito necesario el de contar al menos con una antigüedad mínima de dos años de existencia.

En el siguiente cuadro nº 6 se muestra el total de unidades de observación seleccionadas para la consecución de los objetivos generales del estudio.

Cuadro Nº 6. Unidades de observación.

Provincia de Sevilla		
Órganos de participación. (Unidades de Observación)	Ámbito	Ayuntamientos e Instituciones Públicas
Centros de Participación Activa para Personas Mayores	Local	<p>Un total de 32</p> <p>Distribuidos por la provincia, con un total de 26, y ubicados en:</p> <p>Álcala de Guadaira, La Algaba, El Arahal, Camas, Carmona, Casariche, Coria del Río, El Coronil, Dos Hermanas, Écija, Lebrija, Lora del Río, Mairena del Alcor, Marchena, Morón de la Frontera, Osuna, Los Palacios –Villa, Paradas, Peñaflo, La Puebla del Río, San José de la Rinconada, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Utrera, Vva. Río y Mina , El Viso del Alcor</p> <p>Otros 6 ubicados Sevilla Capital: Heliópolis, Ciudad Jardín, Macarena, Cerro del Águila, Triana, Caso Antiguo (reciente creación).</p>
	Provincial	<p>1 Consejo</p> <p>Delegación Provincial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales</p>
Consejos de Personas Mayores	Local	<p>5 Consejos</p> <p>Dos Hermanas</p> <p>Gerena</p> <p>San Juan de Aznalfarache</p> <p>Santiponce</p> <p>Sevilla</p>

Elaboración propia, 2014

2.5. LA OBTENCIÓN DE DATOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS.

2.5.1. Estrategia metodológica.

Considerando los objetivos e hipótesis planteadas, se utilizaron técnicas tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, intentando, como expresa Pérez (2007), entresacar de cada enfoque aquello que más le convenga en orden a una mejor resolución del problema objeto de estudio. Numerosos autores se muestran favorables a la utilización de métodos complementarios que el investigador considere pertinente. En este sentido, Cook y Reichard (citados por Pérez, 2007, p.9) señalan algunas ventajas de la utilización conjunta, como son los objetivos múltiples, vigorización mutua de ambos métodos y la triangulación. Con tres razones para su integración, que son:

- Contar con dos imágenes distintas de una misma realidad.
- Compensar las limitaciones de un método con las fortalezas de otro.
- Reforzar la validez de los resultados obtenidos.

La tesis pretende conocer la realidad de los órganos de participación públicos dirigidos al colectivo de personas mayores, considerándose la complejidad del fenómeno a investigar. Se han empleado diversas técnicas en la recogida de datos con el fin de incrementar la eficiencia de las mismas, y aumentar la capacidad analítica, fiabilidad y validez en la investigación se ha desarrollado una estrategia de triangulación²⁶. La triangulación vendría a ser la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular (Arias, 2000, p.3).

Los autores Betrian, Galitó, García, Jové y Macarulla (2013), siguiendo a Denzin, establecen diferentes maneras de utilizar los procedimientos de triangulación, organizando posibilidades y alternativas para adoptar la que sea más ajustada al estudio. Hay una primera forma de triangulación, la de datos, una segunda forma de atender a la de investigadores, la tercera de métodos, el cuarto modo de triangulación es el de teorías, y el quinto y último procedimiento es la triangulación múltiple, que propone la utilización simultánea de al menos dos de los procedimientos mencionados en las

²⁶ La triangulación “implica el acercamiento a un problema a través de medios diversos” (Pérez ,1994b, p.82) en Pastor (2006).

categorías anteriores. Para la investigación se ha realizado una triangulación múltiple en la que se han producido la triangulación de datos y la metodológica.

En la triangulación de datos, ha supuesto el uso de diferentes estrategias de recogidas de datos, utilizándose más de un instrumento en la recogida de información, que ha permitido verificar y comparar la información obtenida, habiéndose indagado la opinión de diferentes grupos de actores (políticos, profesionales y asociativo) que interactúan en el interior de los espacios y órganos participativos estudiados, estos grupos de actores integrados, a su vez, por miembros procedentes de grupos, organizaciones e instituciones diferentes que aportan visiones e ideas distintas vienen a configurar dichos espacios.

En la triangulación metodológica, que recurre al uso de más de un método o en la habilitación de más de una técnica dentro de un método para obtener los datos y para analizarlos. La estrategia de triangulación aplicada en la tesis se corresponde con la segunda categoría, en la que se han combinado más de dos recolecciones de datos tanto cuantitativos (fuentes estadísticas, datos primarios y secundarios, y cuestionarios) como cualitativos (observación y entrevistas que se continuaron hasta alcanzarse la saturación). Además, los datos recogidos han sido recabados en diferentes escenarios como son los centros de participación activa para personas mayores, instituciones públicas, asociaciones, y otros.

Estos dos tipos de triangulación han sido la herramienta que han permitido el poder llevar a cabo el proceso de investigación y llegar a conclusiones sólidas y válidas.

2.5.2. Las técnicas utilizadas.

Según lo planteado más arriba, para la obtención de los datos tanto de la *Dimensión Cuantitativa* como de la *Dimensión cualitativa*, y que nos ha permitido también conocer los discursos sobre los referentes simbólicos, modelos y prácticas de las

personas (actores) involucradas en los espacios y órganos participativos dirigidos al colectivo de personas mayores de la provincia de Sevilla.

En la elección de las técnicas empleadas para la investigación se ha tenido en cuenta las características de las unidades de observación y sobre todo de las variables establecidas previamente. Como ya se comentó, la triangulación se ha hecho recomendable en todo el proceso.

En cuanto al trabajo empírico se ha llevado a cabo de la siguiente manera:

En la *dimensión cuantitativa*. Para aquellos objetivos que tienen un carácter más cuantitativo en relación a conocer la dimensión de los espacios y órganos de participativos de mayores en la provincia de Sevilla, se han utilizado las siguientes fuentes y técnicas de investigación:

- *Análisis documental*: Al requerirse estudiar y revisar cuestiones relacionadas con el pasado, se hace muy necesario recurrir a ella, pues aportan un valor añadido, ya que contienen información muy valiosa que ya no pueden ser observarse por otras técnicas. Los documentos que han sido usados para su estudio y revisión son muy variados, para lo cual y como recomienda Tójar (2006, p.241) se realizó un primer rastreo de los documentos existentes, que fueron solicitados por teléfono o vía correo, o bien estos han sido publicados por los distintos organismos e instituciones (Diputación Provincial, Delegación Territorial del área de servicios sociales, Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Institutos de estadísticas, hemerotecas...) y son accesibles, como pueden ser actas de reuniones, memorias, notas de prensa, normativa específica, registros diversos y páginas webs tanto públicas como privadas.

Su desarrollo siguió un discurrir desigual motivado por las diferencias entre las instituciones y entidades implicadas, y en el que nos hemos movido entre dos extremos, que van de aquellos casos en los que la disponibilidad de los datos ha sido

relativamente fácil y entre aquellos otros en los que ha sido imposible recabarlos, incluso habiéndose intentado en numerosas ocasiones.

El hecho de que diferentes administraciones públicas (de la comunidad autonómica, provinciales y locales) tengan competencias en la materia objeto del estudio ha complicado la tarea de recolección. En algunos casos, nos facilitaron la información recabada de forma rápida, y en otras se ha tenido que recorrer un camino lleno de complicaciones con sucesivas llamadas, envíos de correos, visitas a centros, tener que dar múltiples aclaraciones que exigían un esfuerzo y tiempos considerables. En muchos casos los datos recabados tampoco arrojaban aportaciones nuevas, simplemente orientaban y confirmaban los datos de los que se disponía.

Una dificultad encontrada ha estado relacionada con los diferentes organismos que ofrecen datos en sus registros sobre asociaciones, entidades, centros, en los que nos hemos encontrado con que los datos son clasificados de manera distintas sobre una misma realidad, lo que dificulta su estudio, aunque se debe decir que el acceso a este registro no presenta mayores dificultades.

Expresar, también, que se ha constatado que el grado de claridad conceptual y práctica en relación con los dos tipos de espacios participativos estudiados facilita su estudio, ya que el campo de los servicios sociales y el de las personas mayores parece estar delimitado de forma correcta y los responsables públicos y los profesionales lo tienen bastante claro, y las personas mayores, sobre todo aquellas que participan de forma activa en la comunidad de referencia.

Posteriormente, una vez obtenida la información se pasó a su clasificación. Se seleccionaron aquellos que fueron considerados pertinentes. Se pasó a su lectura profunda y se realizaron anotaciones para buscar similitudes, contradicciones, patrones, etc. para poder construir una síntesis comprensiva global. Partiendo de las variables del estudio, se confeccionaron cuadros y matrices generales de datos para permitir los cruces de variables entre los datos provenientes de diferentes fuentes y relacionados, entre otras cuestiones, con el número de actores implicados,

asistencias, fechas y órganos, que nos permitió realizar posteriormente el análisis de contenido y la comparación con los datos aportados por las otras técnicas utilizadas.

- *El Cuestionario*²⁷. Para Visauta (1989) el cuestionario es “la técnica de investigación social más utilizada como resultado y consecuencia lógica de su fácil aplicación y de la multitud de resultados que puede proporcionar” (p.259). Siendo su finalidad la de obtener, de manera sistemática y ordenada, información sobre las distintas variables que intervienen en la investigación, y esto sobre una población o muestra determinada. Hace referencia esta información a lo que las personas son, hacen, piensan, opinan, sienten, esperan, desean, quieren u odian, aprueban o desaprueban, o los motivos de sus actos, opiniones y actitudes (Sierra, 1985).

Partiendo del análisis de los documentos, se pudo perfilar el tipo de actores implicados en los espacios participativos y sus órganos. Estos resultaron ser tres: los políticos, los profesionales y las personas mayores. Se comprobó, además, que muchos de estos participantes no solo participan en un espacio, sino que lo hacen en dos o incluso tres (centros, consejos provincial y local) y en sus diferentes órganos. Esto nos permitió comprobar que determinados y determinadas participantes disponían de un recorrido y trayectoria en los espacios estudiados que podrían aportarnos una visión ampliada de la realidad.

Se redactó una batería amplia de preguntas es la que se contemplaban los aspectos y variables estudiadas, y se distinguieron varios grupos de preguntas según variables, como las relacionados con el perfil de los participantes, con la organización, temáticas, etc.

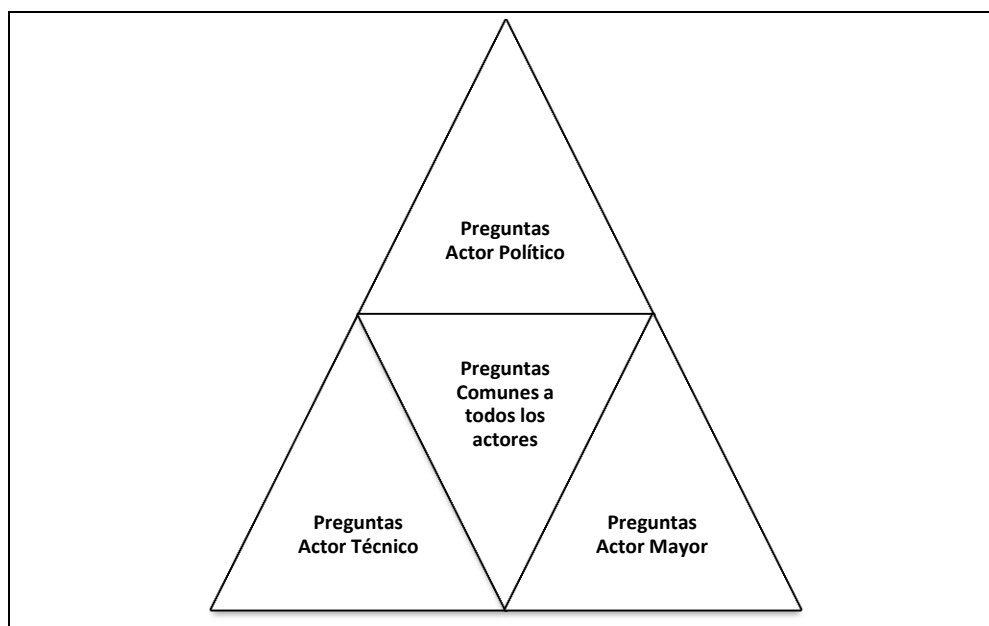
Se elaboraron cuatro modelos de cuestionarios (Anexo II). Cada cuestionario estaba dirigido a cada uno de los grupos de actores implicados en los órganos de participación y que, previa determinación muestral, las personas encuestadas por su trayectoria se han considerado informantes claves del grupo de políticos, profesionales y personas del colectivo de mayores. Se llevó a cabo una subdivisión

²⁷ “Consiste en la obtención de datos de interés mediante la interrogación a los miembros de la sociedad” (Valles, 2003, p.267)

en el grupo de profesionales pues se comprobó a partir de los datos analizados que estos pertenecían bien a consejos o centros, y en muy rara ocasión un profesional podía estar en ambos espacios a la vez. Esta cuestión no sucede con los otros dos grupos de actores, en los que suele darse el caso de que una misma persona participa en ambos espacios.

Para los cuatro modelos de cuestionario se contempló un mismo conjunto de preguntas independientemente del grupo a que perteneciesen, lo que nos permitió abarcar la visión de conjunto de todos los participantes en relación con las distintas hipótesis y variables estudiadas, y preguntas específicas a cada grupo, también sobre las variables estudiadas. La batería de preguntas que se concretaron, y que fueron respondidas por los diferentes participantes, recogían desde preguntas cerradas sin posibilidad por parte de la persona encuestada de salir de las posibilidades que se le ofrecían hasta preguntas totalmente abiertas, en las que sí se permitían que respondieran lo que quisieran y con la amplitud que quisieran, y nos permitiesen disponer de elementos más cualitativos en sus respuestas. Muchas de estas preguntas coinciden con las utilizadas para la realización de las entrevistas, permitiendo de este modo su relación.

Figura N°1. Propuesta para las preguntas



Elaboración, 2014

Se determinó que la manera más fácil para su cumplimentación era a través del envío telemático a través de correos electrónicos personales en los que se añadía enlace directo al cuestionario. Previamente se contactaba con cada una de las personas y se les explicaba el objeto del cuestionario y su finalidad, que además se incluía en el cabecero del propio cuestionario. Se eligió esta vía porque se pudo comprobar que la mayoría de los actores intervinientes disponían de medios informáticos y los manejaban sin problemas.

En la *dimensión cualitativa*. Para aquellos objetivos de la investigación con un carácter más cualitativo para conocer los discursos sobre las maneras y prácticas participativas de los espacios objeto de estudio, se han utilizado la entrevista semiestructurada y la observación directa. Mediante ambas técnicas se pretendió acceder al discurso de los actores implicados, pero también a cómo interpretan y construyen a través de su experiencia, según el lugar que ocupa en el interior de los espacios participativos.

- *La Entrevista* es “un intercambio verbal, cara a cara, entre dos o más personas, una de las cuales, el entrevistador, intenta obtener información de la otra u otras personas”

(Visauta, 1989p.236). Para Rossell (1989) “la entrevista es situación interpersonal en la que se establece una relación” (p.58).

Aquí se optó por la entrevista semiestructurada (Anexo I) en la que la redacción y el orden de las preguntas es el mismo para todos y cada uno de los entrevistados, pero siempre con la posibilidad de cambiar el orden durante la entrevista, introducir preguntas nuevas durante el desarrollo de esta, con preguntas abiertas para permitir una mayor profundidad en algunos de los aspectos y variables estudiadas, apareciendo respuestas y relatos imprevistos que daban pie a nuevas interpretaciones de la experiencia. Pero, en todo momento, tanto el entrevistador como el entrevistado tuvieron libertad para formular preguntas y respuestas.

Esta modalidad de entrevista nos permitió realizar un análisis de carácter cualitativo. Se dirigieron a personas concretas, caracterizadas y señaladas previamente por haber tomado parte en los órganos de participación estudiados. En este caso, la persona entrevistada es un sujeto/persona de quien se sabía de su intervención y participación en los espacios participativos estudiados. La persona del entrevistador ya conocía de antemano, directamente, los espacios estudiados. Se intentó en todo momento en las entrevistas lo que dice Pastor (2006), que el agente entrevistado exprese lo que siente, y no solo lo que piensa y recuerda.

Las entrevistas eran programadas previamente por teléfono o de forma presencial. En ellas se le explica a cada persona la realización del estudio y su objeto y el interés por contar con su opinión por lo que representaba. Posteriormente se concretaba el lugar y hora de realización. Estas se realizaron en diferentes centros, asociaciones, entidades e incluso en algún sitio externo. Esto nos permitía también poner en juego la técnica de la observación directa.

- *Observación directa simple* que según Sierra (2003, p.366) consiste en la inspección y estudio realizado por el investigador mediante el empleo de sus propios sentidos, especialmente el de la vista, de los hechos tal como son y tienen lugar de manera espontáneamente, en el tiempo que acaecen y con arreglo a las exigencias de la

investigación científica. Dice Guasch que “La mirada es un acto sensitivo, inconsciente e intuitivo que permite a las personas circular por lo cotidiano” (1997, p.9). Esta técnica se ha podido implementar a lo largo de todo el proceso de estudio, habiéndose utilizado principalmente en las diferentes visitas realizadas (a centros, asociaciones, entidades e instituciones implicadas con el campo objeto de estudio), en entrevistas y asistencia a reuniones. La observación directa simple ha permitido conocer las relaciones que se dan entre las personas en sus diferentes contextos, las maneras de posicionarse, como son los espacios físicamente (si son favorecedores de estructuras informales de poder o no, o si favorecen los encuentros y la participación, etc.). En algunas de las observaciones realizadas, hemos observado miedos, reticencias, comportamientos que no se ajustaban a lo que nos estaban contando, relación entre el lenguaje verbal y el no verbal y que fueron registradas al finalizar las entrevistas o las observaciones en cuaderno de notas. Los elementos que aporta la observación han sido de especial importancia para el análisis e interpretación de los resultados obtenidos.

2.5.3. Selección de la muestra.

Patton (citado por Tojar, 2006, p.187) identifica hasta diez tipos de muestreos, entre los cuales se encuentra el muestreo de casos políticamente relevantes, que se refiere a la inclusión entre los informantes de los actores principales, los que intervienen de forma más directa, y que nos aportaran una información más rica, es decir, los más representativos de los órganos que se estudian. En la tesis se ha utilizado éste tipo de muestreo de casos políticamente relevantes. Para el estudio se ha buscado aquellas personas que son informantes claves²⁸ de los procesos estudiados.

Para realizar la selección de las personas a las que se les debería pasar el cuestionario y realizar las entrevistas se contactó con profesionales del campo de los Servicios Sociales de diferentes organismos públicos de la provincia y con personas mayores con el fin de

²⁸ Son aquellas personas que por sus vivencias, capacidad de empatizar y relaciones que tienen en el campo pueden apadrinar al investigador convirtiéndose en una fuente importante de información a la vez que le va abriendo el acceso a otras personas y a nuevos escenarios (Robledo, 2009).

facilitar el acceso a la población objeto del estudio. También se recurrió a la experiencia adquirida en el ámbito profesional de quien investiga, los contactos personales, fuentes documentales y la información existente en la red a través de internet.

La selección de la muestra de las personas se centró en aquellas personas participantes directas de los espacios de participación y sus órganos estudiados para personas mayores de la provincia de Sevilla. Se consideró que estos debían tener un importante grado de representatividad sobre los discursos en torno a las variables estudiadas.

Es por lo que fue considerado necesario el realizar un análisis que contemplara la diversidad de los diferentes actores que participan en estos órganos, concretándose tres tipos o grupos de actores intervinientes, que son: los políticos, los profesionales y el asociativo (personas mayores).

a. *Los actores políticos.* Estos están integrados básicamente en dos grupos: un grupo conformado por los partidos políticos, tanto por aquellos que gobiernan como por los que se encuentran en la oposición²⁹, siendo los partidos en el gobierno, a través de sus concejalías, los que dirigen, constituyen, convocan, establecen los órdenes del día y gestionan los órganos de participación. El otro grupo es el representado por las centrales sindicales³⁰ más representativas en cada momento³¹. En ambos casos son representantes políticos en los que parte de su trabajo lo realizan con el sector de personas mayores, y principalmente en el campo de los servicios sociales, aunque también puedan proceder de otros diferentes campos como salud o la seguridad social.

b. *Los actores profesionales.* Son los técnicos que desempeñan distintas funciones en servicios dirigidos al sector de personas mayores, que por su trayectoria son designados por la propia administración para que participen en

²⁹ Principalmente, en torno a cuatro partidos [Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Popular (PP), Izquierda Unida (IU) y Partido Andalucista (PA)].

³⁰ Se incluye a los sindicatos dentro de los actores políticos por dos razones básicas: La primera, porque se diferencia claramente de la asociaciones en cuanto a principios y regulación legislativa. La segunda, porque la Constitución les reconoce la contribución a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios.

³¹ Básicamente, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO).

dichos órganos de participación para personas mayores. En líneas generales, son técnicos responsables del campo de los Servicios Sociales pertenecientes a la Delegación Provincial, Diputación Provincial y Ayuntamientos. Son personas que informan y asesoran de los asuntos que se tratan en los órganos, teniendo en cuenta que muchos de ellos y ellas cumplen funciones de secretaría en los Consejos de Participación o de dirección en los Centros de Participación Activa. Aquí, también existen dos grupos claramente diferenciados: los profesionales que participan en los centros de participación activa y los que participan en los consejos de participación ya sea provincial y local.

c. *Los actores asociativo/sociales.* Son aquellos representantes de asociaciones de personas mayores y entidades sociales sin ánimo de lucro que forman parte de los órganos de participación. Suponen una voz acreditada y representativa de las organizaciones sociales (federaciones, asociaciones y colectivos) vinculadas al colectivo de personas mayores, sus problemáticas y necesidades sociales, tanto del municipio como de la provincia. De entre ellas son elegidas, de forma democrática, dentro de sus organizaciones, para ser representantes de sus respectivos grupos y colectivos en los diferentes órganos de participación que se puedan ir creando, y que por regla general suelen ocupar algún cargo dentro de la organización a la que pertenecen.

En cada uno de los grupos de actores descritos anteriormente, fueron elegidos aquellos miembros que participaban o habían participado en alguno de los órganos participativos estudiados, atendiendo a los siguientes criterios:

- Permanencia en los órganos de participación (como mínimo tres años).
- Representatividad dentro del grupo de actores al que pertenece.
- Motivación para participar en el estudio.
- Disponen de información relevante sobre los espacios estudiados.

Principalmente, consideradas personas que pueden dar una información relevante para los objetivos propuestos en la investigación, al ocupar una posición única y disponer de

capacidad de comunicar información con precisión y que sean representativos de los diferentes actores que actúan y deciden en los mismos (Pastor, 2006).

2.5.4. El Trabajo de Campo.

En una primera fase, el trabajo de campo se inició mediante contactos con personas y profesionales cualificados vinculados al sector de personas mayores para conocer la existencia de centros y consejos de participación dirigidos al colectivo de mayores de la provincia de Sevilla, así como archivos o páginas webs, atendiendo a criterios que garantizaran una información y documentación cualificada.

Se identificaron los Centros de Participación Activa para Personas Mayores de titularidad de la Junta de Andalucía y los Consejos de Mayores con el fin de disponer de información de todos y cada uno de ellos.

El análisis de toda la información y documentación permitió la construcción de un mapa de Consejos y Centros de Participación Activa para Personas Mayores en la provincia de Sevilla.

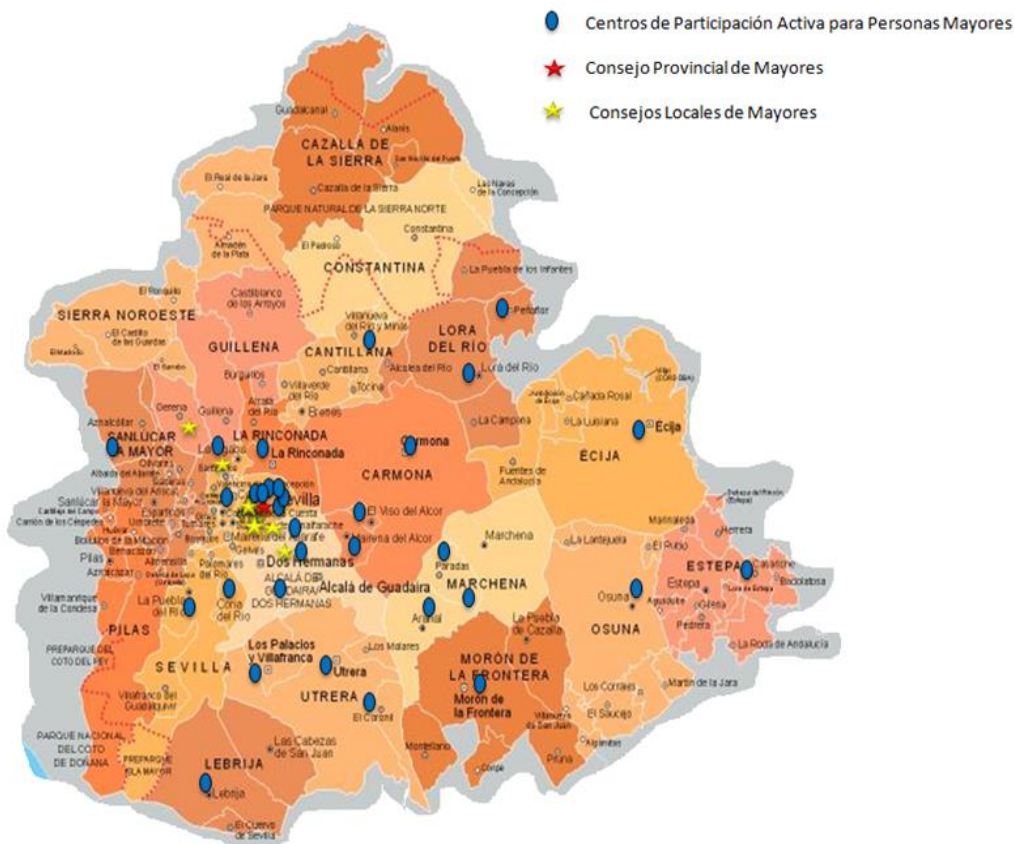
En el siguiente cuadro nº 7 aparece el número de espacios existentes y en el gráfico nº1 se ubican geográficamente para su localización en la provincia.

Cuadro Nº 7. Espacios de participación de mayores en la Provincia de Sevilla.

Tipos	Nº
Consejos de Mayores	6
Centros de Participación Activa para Personas Mayores	32

Elaboración propia, 2014

Gráfico Nº 1. Ubicación geográfica de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores y Consejos de Personas Mayores.



Elaboración Propia, 2015

Una vez identificados los espacios de participación para las personas mayores se continuó con la profundización y análisis de la documentación recopilada tanto general como específica sobre ambos.

La segunda fase de trabajo de campo se inicia con la aplicación de los cuestionarios y de la realización de las entrevistas a los principales actores implicados en los Consejos y en los Centros de Participación Activa para Personas Mayores ³².

Como se ha señalado anteriormente, para la obtención de la información, se pasaron los cuestionarios preparados y se realizaron las entrevistas a los tres grupos de actores que intervienen, y considerados informantes claves, todos ellos y ellas participantes directos en consejos y centros de participación activa (Anexo III).

En el siguiente cuadro nº 8 se expone la muestra inicial seleccionada. Por tanto, no quiere decir, que al final se les haya aplicado alguna de las técnicas elegidas a la totalidad de la muestra. No todas las personas participantes han querido realizarla, por motivos y razones diversas.

Cuadro Nº 8. Muestra seleccionada según tipos de informantes.

Tipo de Informantes	Muestra
Actor Político (Representantes de partidos y sindicatos)	24
Actor Profesional (Profesionales integrantes de consejos de mayores y centros de participación activa)	39
Actor asociativo/social (Representantes claves de asociaciones, federaciones y colectivos de mayores)	38

Elaboración propia, 2014

³² Aquí se tienen en cuenta los que son de titularidad pública de la Junta de Andalucía, pues además existen otros 10 centros de participación activa autorizados de titularidad local, que aunque tienen la misma denominación existen diferencias en cuanto a organización y funcionamiento.

Los cuestionarios fueron remitidos vía telemática, previa consulta y salvaguardando en todo momento el anonimato en sus respuestas.

En cuanto a las entrevistas, se han pasado a aquello/as actores y actoras que han estado implicados y que, por su posición y experiencia, se consideraba que su opinión tenía especial interés, para conocer los diferentes elementos de la investigación más cualitativos. En este caso, hemos podido comprobar que llegado un momento determinado, los datos adicionales que se recolectaban no agregaban información significativa a las que ya habíamos recogido. Por tanto, llegó un momento que se consideró la información como saturada.

Para la realización de las entrevistas se tuvo en cuenta:

- Unas condiciones básicas previas, concretamente: preparación, planificación del ambiente, motivación del entrevistado, registro, para lo cual se contacta previamente con las personas a entrevistar bien por correo o telefónicamente.
- Para la determinación de los lugares de las entrevistas se tuvo, en todo momento, las preferencias del entrevistado y su disponibilidad de tiempo suficiente.
- Se utilizó la grabadora digital en aquellos casos en los que el entrevistado ha mostrado conformidad. En caso negativo, la alternativa ha sido tomar notas.
- En un número de casos, no les importa que sus declaraciones sean publicadas y en otros sí han expresado mantener el anonimato, sobre todo, en algunas de las cuestiones o temas que surgían en las conversaciones, extremo que ha sido respetado por el investigador.

2.6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS.

Terminada la etapa de recogida de datos, de la aplicación de las técnicas e instrumentos de observación se conformó una masa informe de datos, sin agrupación alguna y, por tanto, carentes en tal estado de significación científica, por lo que, se procedió a la clasificación y agrupación de los datos recogidos en concordancia con las hipótesis y variables establecidas anteriormente.

El objeto de la clasificación como dice Sierra (2003), es “reflejar, previa su diferenciación, la dimensión colectiva de los datos recogidos y con ello poner de manifiesto las uniformidades, semejanzas y diferencias de los fenómenos observados” (p.371). La clasificación comprende dos operaciones básicas, como son la codificación y la tabulación.

En la investigación, la codificación se ha realizado asignando a las diferentes categorías de los cuestionarios y entrevistas los números y signos correlativos que se consideraron precisos, para hacer posible la agrupación de los datos de cada documento con los similares de todos los demás. Esto permitió concretar en números y signos todos y cada uno de ellos, para lo que se ha utilizado un buen número de matrices generales de datos, utilizando programa de bases de datos y de cálculo, por grupos de actores, temáticas, etc., ha sido una labor instrumental muy delicada, pues de ella depende que en la tabulación no se produjeran errores.

La clasificación contiene de forma ordenada y dispuesta las distintas informaciones recabadas durante el trabajo de campo. A continuación, se hace necesario deducir las notas y las conclusiones que genera toda la masa de datos ya clasificados y ordenados. Se realizaron tablas y gráficas para su análisis, para estudiarlas en sus distintos elementos y aspectos, con el fin de establecer las consecuencias que se pudieran deducir de ellas en base a la finalidad de la investigación y a las hipótesis que se pretendían contrastar.

Estamos hablando de explicar, analizar e interpretar, en el que la explicación viene a ser el esquema lógico general de la investigación. El análisis y la interpretación tienen un alcance más específico, en cuanto se trata en ellos, ante todo, del estudio de los datos obtenidos mediante la observación y la clasificación como dice Sierra (2003, p.452).

El análisis viene a representar una síntesis de los hechos observados, no única, pues los datos pueden ser susceptibles de múltiples clasificaciones. Pero es necesario reducir las notas y conclusiones que se derivan de la masa de datos clasificada y ordenada. Con el análisis se ha buscado hacer explícitas las propiedades, notas y rasgos de todo tipo que en relación a las variables estudiadas, se han derivado de las tablas en las que se condensa la clasificación, y que con su interpretación se ha intentado determinar su significación y alcance.

Al contemplar los enfoques cualitativos, esta fase no ha estado constituida por un periodo independiente y diferenciado temporalmente en la investigación. El análisis de los datos se ha encontrado en completa interacción con las otras fases de la investigación como la obtención de la información, en las que se ha establecido un flujo de información retroalimentada que ha ido enriqueciendo tanto la producción como el propio análisis de datos.

También ha resultado complejo distinguir periodos de análisis de momentos de interpretación. Dice Tójar (2006) que “la interpretación va unida inseparablemente al análisis cualitativo de los datos que se han obtenido” (p.284). Con la interpretación hemos realizado la teorización, proceso de abstracción o generalización.

En realidad, debemos decir que cualquier dato, sea este cuantitativo o cualitativo, es susceptible de un análisis cualitativo. Para el investigador no ha sido importante el tipo de dato que se ha obtenido, sino la intención con la que la persona que investiga lo aborda. Pero analizar cualitativamente supone también interpretar, asignar significados, describir y comprender los patrones encontrados y buscar conexiones y otras categorías.

Se entiende el análisis de datos como “un conjunto de tareas intercomunicadas que interaccionan entre sí, siendo las tareas la reducción, la disposición y transformación de esos datos, y la extracción y verificación de conclusiones” (Tójar, 2006, p.287).

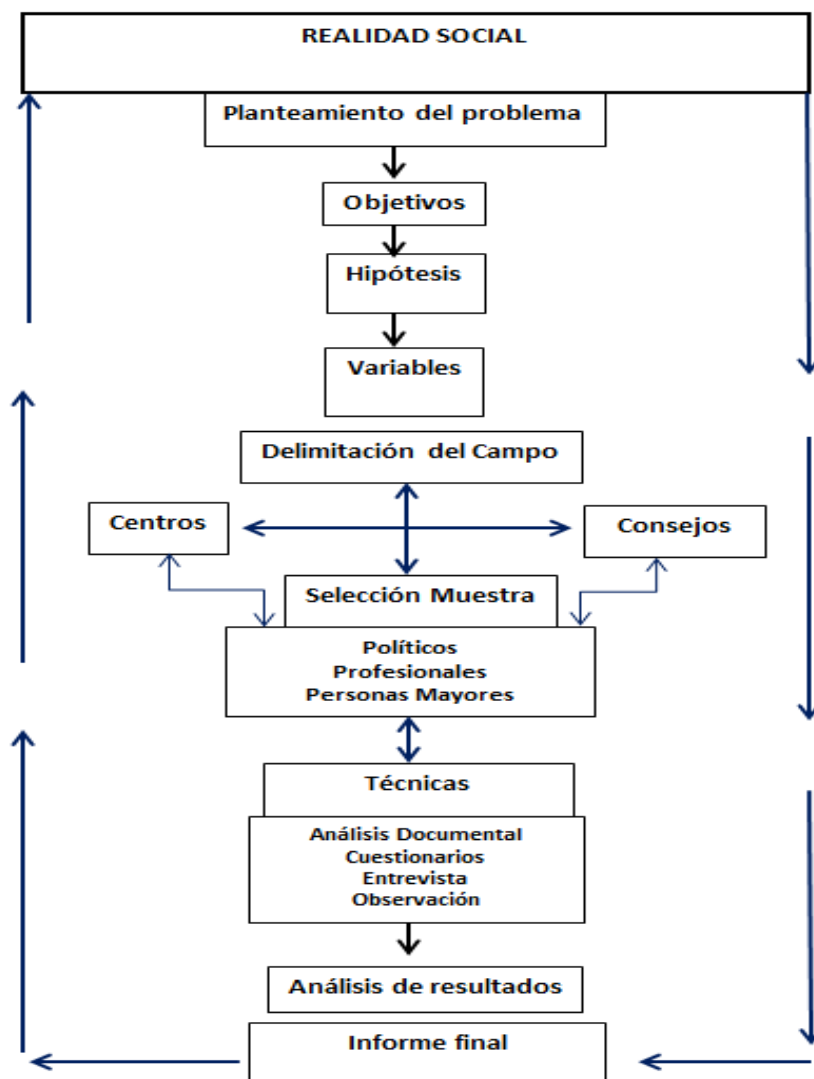
2.7. SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES REALIZADAS.

Para el adecuado cumplimiento de los objetivos que orientan la tesis, se han ido desarrollado una serie de actuaciones, de entre las cuáles debemos mencionar las siguientes:

- Identificación, selección, sistematización y análisis de teorías, investigaciones y prácticas en materia de participación ciudadana vinculadas con la política social, local y las personas mayores.
- Estudio y análisis de las políticas y marco jurídico-normativo en el ámbito internacional, nacional, regional y local, respecto de la participación ciudadana de las personas mayores en el ámbito local y de los servicios sociales.
- Análisis de la documentación específica existente seleccionadas, como pueden ser actas, escritos, propuesta, registros, bases de datos y prensa a partir de contactos y entrevistas con responsables y técnicos relacionados con el colectivo de personas mayores. Elaboración de mapas y cuadros descriptivos de la situación de los órganos participativos.
- Elaboración de instrumentos, fichas, cuestionarios y guía de entrevistas de recogida de datos de todo lo relacionado con la materia objeto de la investigación.
- Realización de contactos, observaciones, entrevistas y cuestionarios a los diferentes actores implicados de manera directa e indirecta en los órganos de participación de mayores de la provincia de Sevilla.

- Elaboración de instrumentos y fichas que permitan codificar, tabular, sistematizar y comparar las hipótesis así como las variables más relevantes del objeto de estudio.
- Elaboración del informe final con los análisis, resultados y tendencias obtenidos del estudio sobre los dos órganos de participación que las administraciones públicas de ámbito local dirigen de forma específica al colectivo de personas mayores en la provincia de Sevilla.

Figura Nº 2. Esquema metodológico.



Elaboración propia, 2015

CAPÍTULO 3: EL CONTEXTO PARA LA PARTICIPACIÓN

3.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA

3.1.1. MARCO HISTÓRICO – NORMATIVO.

3.1.1.1. En el ámbito internacional.

La participación ciudadana se ha convertido en uno de los fundamentos básicos de los sistemas democráticos de la mano del derecho internacional. Entre la normativa básica hay que destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos³³. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁴ habla de que toda persona tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. La Carta Europea de Autonomía Local de 1.985 para la cual las entidades locales son uno de los fundamentos de un régimen democrático así como el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos.

En la declaración del Consejo Europeo de Niza de 2000 se reconoce la necesidad de mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos y ciudadanas de los Estados miembros. Estas ideas y principios se materializan y se positivizan en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 y son recogidos en el Tratado de Lisboa de 2007³⁵.

Este conjunto de normas permite disponer de un marco normativo a nivel internacional para el desarrollo de democracias participativas en la esfera política europea. Es por lo que, el conjunto de ciudadanos y ciudadanas dispone de instrumentos jurídicos para su

³³ Adoptada y proclamada por la 138ª Asamblea General de la ONU de 10 de Diciembre de 1.948 R/217(III) A. Declara entre otras cuestiones que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (Artº20) y a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos (Artº 21.1).

³⁴ De 19 de Diciembre de 1.966, ratificado por el Estado Español el 13 de Abril de 1.977.

³⁵ En vigor desde Diciembre de 2009

reivindicación ante las autoridades en el caso de que pudieran observar y sentir «déficit democrático».

3.1.1.2. En el ámbito nacional.

La participación ciudadana en la vida política española ha venido marcada por los textos constitucionales y por las normativas específicas que la han regulado a lo largo del tiempo. Si realizamos un breve recorrido podremos destacar la normativa clave y su momento histórico.

La Constitución de 1931 de la *II República Española* inició un proceso democrático. En ella se recogieron los derechos y libertades como los derechos electorales, de reunión, asociación, referéndum, etc. que podían haber significado un avance muy importante en el desarrollo y consolidación de un modelo de democracia más participativa y quizás más transparentes. La Guerra civil y la implantación de la dictadura franquista dieron al traste con todo el proceso democratizador iniciado. Durante la Dictadura se aprueba el *Fuero de los Españoles* (1945) en el que se contempla que todos los españoles tenían derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato. También se contempló el derecho de asociación al declarar que “*los españoles podrán asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido en las leyes*”³⁶. En 1964 se aprueba la ley de Asociaciones considerando el derecho de asociación uno de los naturales del hombre³⁷. Debemos destacar la total falta de libertad de las asociaciones con todo tipo de trabas y requisitos que coartaban la libre expresión de los grupos. Esta ley ha estado vigente incluso tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 que la llega a superar. Equipo Claves (1998, p.154) considera que “la dejó obsoleta, incluso, en algunos aspectos, no era democrática”.

³⁶ Al inicio de la dictadura la legalidad en materia de asociaciones estaba constituida por el decreto de 25 de enero de 1941, que intentaba suplir las deficiencias y aclarar dudas de leyes como la ley 30 de junio de 1.887, cuya vigencia emanaba de la Constitución de 1.876.

³⁷ Aunque fijaba un modelo organizativo rígido, jerárquico y vertical, muy acorde con los valores autoritarios de la época; obligaba a elaborar y cumplimentar un elevado número de documentos, transitar por los registros administrativos, multiplicar las gestiones, etc. de forma que a veces pudiera confundirse con una ley <<para que la gente no se asocie>>.

La vigente Constitución Española (1978) contiene numerosas referencias sobre “participación”. En ellas se proclama la voluntad de la nación de establecer una “sociedad democrática” avanzada. Entre su articulado destacan tres artículos concretos, que son:

Artº 9.2. Obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como a remover todos los obstáculos que la imposibiliten.

Artº 22. Reconoce el derecho de asociación y define los principios comunes a todas las asociaciones.

Artº 23 Reconoce el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes: “El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos”³⁸.

En cuanto al asociacionismo se considera una de las vías de participación ciudadana actuales más importante, de cara a la aportación de la ciudadanía a la vida de su comunidad, desarrollando una serie de actividades encaminadas a alcanzar un fin o bien la defensa de unos derechos. La actual ley Reguladora del Derecho de Asociación (2002) reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y participación en los asuntos públicos, desempeñando un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, y contribuyendo al ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada. Sin embargo limita su ámbito a aquellas asociaciones sin fin de lucro, donde la libertad y voluntariedad en la constitución de estas es un aspecto positivo, no pudiendo exigirse la obligatoriedad o permanencia en ellas. Es importante destacar que la ley de asociaciones

³⁸ El derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos está contemplado en la Constitución incluyendo referencias a la “*participación política*” en el art. 23.1, precepto que según afirma el Tribunal Constitucional es “*la piedra angular del sistema democrático*” (STC 27/1990, FJ3º); y “*a la participación directa*”. También el Alto Tribunal entiende que existe un reconocimiento del Texto Constitucional más garantista de las instituciones de democracia representativa y por tanto se reconoce el papel preponderante de esta frente a las figuras, instituciones o indicadores de democracia directa, como pueden ser: la iniciativa legislativa popular; el referéndum; etc.

abre la posibilidad de crear consejos sectoriales de asociaciones como órganos de colaboración y asesoramiento, de los que forman parte las administraciones.

El compromiso constitucional de favorecer la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas y el derecho de estos a participar en los asuntos públicos será recogido por en los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, además de complementar con leyes autonómicas sectoriales como de régimen local que desarrollan y regular técnicas participativas previstas en la normativa estatal básica, sobre todo en el ámbito local y recogidas en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) de 1.985 y la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de 2003.

3.1.1.3. En el ámbito Local.

La LRBRL de 1.985 vino a regular la participación de forma dispersa a lo largo de todo su articulado, en vez de hacerlo de forma integrada en un único apartado. Esta destaca que son los municipios las entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios pueden establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. Es posible llevar a cabo procesos de acercamiento de la gestión de asuntos públicos a los ciudadanos y ciudadanas en la administración local, dejando incluso la posibilidad del ejercicio de la potestad reglamentaria y de autoorganización en cada municipio³⁹.

³⁹ Ley Reguladora de Bases de Régimen local (1.985) “Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, (Art. 69.1). Esto lo podemos observar en la proliferación de áreas de participación ciudadana y en la aprobación de numerosos reglamentos de participación.

También el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (R.D. 2568/1.986), contempla la posibilidad de que los ayuntamientos puedan subvencionar económicamente a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos. Además explicita que son las asociaciones generales o sectoriales las que canalizarán la participación de los vecinos en los consejos sectoriales que se pudieran constituir, y garantiza la especialización y la representatividad, considerándolos órganos deliberantes o consultivos.

En 2003 se aprueba la Ley de Medidas para la Modernización del gobierno local que modifica algunos de los preceptos de la LRBRL de 1985 con una clara tendencia a reforzar las posibilidades de la participación y de incidencia de la ciudadanía en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. Esta ley, en materia de participación ciudadana, establece unos estándares mínimos que vienen a constituir los mecanismos necesarios para su potenciación, como son: la necesidad de reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana, que regulen los procedimientos y mecanismos para hacerla efectiva; la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, que faciliten la participación y la comunicación con los vecinos. Se le atribuye al pleno la regulación del Consejo Social de la ciudad⁴⁰, de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, y la de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana. En las grandes poblaciones, los distritos deben constituir un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana.

Con La entrada en vigor de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) que reforma un buen número de artículos de la LRBRL de 1985 y que según su preámbulo se realiza con el propósito de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades entre Administraciones y hacer efectivo el principio de «una Administración una competencia» y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de

⁴⁰ Integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Hay que decir que estas modificaciones no vienen a alterar sustancialmente aquello relacionado con el campo de la participación ciudadana pero sí cambia y modifica sustancialmente competencias municipales como en el caso de los servicios sociales. Estos cambios en las competencias podrían significar que la participación ciudadana también se pueda ver reducida de manera significativa, para lo que tendremos que ir viendo cómo se va implementando dicha ley.

3.1.2. EL ASOCIACIONISMO COMO ELEMENTO CLAVE EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS.

3.1.2.1. Un poco de Historia.

En las ciencias sociales, principalmente en ciencias políticas, se ha pasado de un interés por los partidos políticos a otro por las asociaciones, a raíz de la importancia que ha tomado la participación política y social. En España se puede comprobar que estamos ante un asociacionismo relativamente joven si lo comparamos con otras democracias occidentales. Esto se debe, en buena medida, a la falta de libertades individuales, políticas y civiles bajo la larga dictadura franquista y a la baja institucionalización política a principios de los ochenta.

Durante la primera mitad del Siglo XIX España carecía de una ley sobre el derecho de asociación, aunque se crearon asociaciones de muy diversa índole, que desarrollaban sus actividades bajo la benevolencia del poder establecido. Será durante la Revolución de Septiembre de 1.868 cuando se formalice, por primera vez, la protección constitucional de éste derecho (Decreto de 1.886) y supuso un gran beneficio para los movimientos obreros. Vázquez (2010, p.148) dice que “pasó a ser el asociacionismo un elemento fundamental para la clase obrera y una de sus reivindicaciones más permanentes”. En 1.887, bajo el gobierno de Sagasta, se aprobará la primera ley general

sobre asociaciones. En la Constitución de 1.931 se contempló el derecho de los españoles a asociarse o sindicarse libremente, pero con fuertes restricciones a las asociaciones de confesiones religiosas. Bajo la dictadura, en 1.941 se regula de forma provisional el derecho de asociación, con primacía del asociacionismo de tipo católico y en 1.945 el Fuero de los Españoles hará referencia a la libertad de reunión y asociación, aunque en esos momentos lo lícito se entendía de otra manera. Con la Ley de Asociaciones de 1.964 se da lugar a nuevas formas asociativas, con todas las limitaciones dentro de un régimen dictatorial. Pero lo verdaderamente llamativo de esta ley es que estuvo en vigor hasta 2.002, cuando por fin se regularizó el derecho de asociación dentro del régimen democrático.

Para Vázquez (2010, p. 156) durante la transición existe “cierta incultura movilizadora, las asociaciones no cumplieron un rol relevante como estructuras de mediación política”. Aparecen grupos de artistas, intelectuales, empresarios, profesionales, asociaciones de vecinos, objeción de conciencia, ecologistas, feministas... pero la red social española distaba mucho de cualquier otro país europeo.

Los caracteres culturalistas del régimen dictatorial ha generado una matriz cultural que sigue persistiendo, permeando la concepción cívica actual (Vázquez, 2010, p.158 y Benedicto, 2004, p.291). Porque aunque se dio cierto auge del asociacionismo tras la muerte del dictador, es a partir de 1.977 cuando comienza a producirse una crisis general en los movimientos sociales, pues se vacían de contenido, al canalizarse sus reivindicaciones a través de los partidos políticos y, se comienza a producir un trasvase de dirigentes hacía las instituciones de la administración recién creadas en la democracia. Se produce en las asociaciones cierto desconcierto y pérdida de objetivos, disminuyendo su capacidad de movilización y de crítica frente a las nuevas corporaciones democráticas, produciendo ruptura en las asociaciones.

Autores como Vázquez (2010) vienen a resaltar la situación del asociacionismo en estos momentos de la historia de España, comentando que:

Con los primeros ayuntamientos democráticos los ciudadanos se encuentran representados, y las organizaciones pierden representatividad, pierden miembros y se van reduciendo, sus funciones se van reduciendo a meros consultores, en el mejor de los casos. El Estado al tomar medidas concretas muchas de las entidades ven cumplir sus objetivos (Vázquez, 2010, p.158).

Se inicia un retroceso y una progresiva desarticulación, al asumir que los poderes públicos no sólo deben garantizar la satisfacción de las demandas sociales, sino que deben asumir la gestión directa de la protección y los servicios para toda la ciudadanía (Casado, 1994). Para Alberich (1993) entre algunas de las causas de este retroceso estarían:

- El traspaso de dirigentes asociativos a los cuadros administrativos.
- La falta de interés y reconocimiento público hacía el asociacionismo.
- La falta de recursos financieros y humanos.
- Y la organización y funcionamientos internos no muy democráticos.

Se da un relanzamiento del asociacionismo, que con los movimientos vecinales y grupos tradicionalmente más activos en crisis, se centra en el desarrollo de entidades más clásicas y menos problemáticas, produciendo un incremento del llamado voluntariado social⁴¹, en detrimento de otros movimientos sociales más comprometidos políticamente (Rodríguez Cabrero, 2003; Vázquez (2010, p.159). Se producirá un proceso de institucionalización relativamente dependiente del Estado.

El Estado asume, se convierte, en punto de referencia básico de todas las demandas y necesidades ciudadanas, a cambio de no someterse a control democrático. Con “el transcurso de la nueva era democrática las reivindicaciones ciudadanas se vuelven progresivamente más fragmentadas, centrados en necesidades concretas y necesidades sociales específicas” (Benedicto, 2006, p.114). Vázquez (2010) considera que:

⁴¹ Rodríguez (citado por Fantova, 2005, p.73) al hablar del sector voluntario de acción social comenta que tras la transición y consolidado el sistema de democracia representativa, el sector sociovoluntario entra en una fase de consolidación, sector social que exige consolidar los objetivos reivindicativos pero bajo formas estables de asociación pero pronto se incorporaran a la prestación de servicios.

El avance normativo después del franquismo ha sido evidente y hoy en día los derechos de participación están en España tanto o más desarrollados que en cualquier otras democracias avanzadas. Sin embargo, el exhaustivo formalismo y amplia gama de posibilidades normativas contrastan con los bajos índices de participación (p.169).

Hace tiempo, se viene alertando de que los ciudadanos occidentales participan cada vez menos en los asuntos públicos, a pesar del aumento de los niveles educativos, en habilidades y recursos. Esto se manifiesta en los niveles participativos electorales y en una menor participación en la política. Pero éste declive en las democracias occidentales es de naturaleza estructural, es decir, son los grandes cambios sociales, económicos y políticos relacionados con la fase de desarrollo socioeconómico lo que induce a la crisis participativa.

En España se acentúa, pues es uno de los países occidentales con menores niveles de participación política y ciudadana. Pareció haber un consenso general entre los analistas españoles en que la participación ciudadana ha disminuido en las últimas décadas en España, siendo a partir de mediados de los ochenta cuando se empieza hablar de desencanto por parte de la ciudadanía. Sin embargo, para Morales (2005) es:

Más bien es al contrario, el interés por la política se ha mantenido relativamente estable entre el 20 y 30 por ciento de la población, siendo las discusiones políticas más frecuentes hoy en día que hace dos décadas. Parece que se implican más actualmente en el mundo asociativo que antes (p.57).

En cambio, para otros autores la baja intensidad de la participación en España es algo histórico, exponen Vidal y Jaraíz (2014) que:

España se caracteriza por una fuerte comunidad primaria especialmente familiar y también intensa en sus relaciones entre amigos y vecinos, junto con un tejido secundario débil y altas instituciones que no están conectadas con esa gran creatividad y dinamismo de la base social (p. 455).

La sociedad española se caracteriza históricamente por un dinamismo asociativo comparativamente débil en relación con otras sociedades del contexto europeo; en el

que “el tejido asociativo ha tenido, como productor de capital relacional, menos peso que otros actores (como la familia o la vecindad)” (Jaraíz, 2014, p. 498).

3.1.2.2. Dimensión del sector asociativo.

En España, todos los estudios anteriores a 2006 han venido mostrando que la implicación activa en las asociaciones de nuestro país es escasa o inferior a la media europea. Para Anduiza, Bonet y Morales (2006) “los españoles son, en general, poco activos en las asociaciones con las que colaboran, y el desarrollo de actividades que podríamos llamar de liderazgo es minoritario y también inferior a la media europea” (p.280).

Conocer la dimensión y presencia del sector asociativo en España es una tarea compleja pues se carece de una fuente fiable de información sobre las asociaciones a nivel nacional. La existencia de diferentes registros (nacional, autonómicos, provinciales y locales) no garantiza una fiabilidad adecuada. Al indagar en estos, nos encontramos con diversas situaciones como pueden ser: la existencia de asociaciones que aun estando registradas no tienen actividades o aquellas que realizan actividades pero no las contemplan en sus memorias.

El Registro Nacional de Asociaciones (en adelante RNA) sigue siendo la fuente más fiable, clara y accesible. Partiendo de los datos del Ministerio del Interior se comprueba un aumento en el número de asociaciones al amparo de la constitución y la libertad asociativa⁴² (Vázquez, 2010, p.179).

En la evolución de las inscripciones en el RNA, como se puede observar en el cuadro nº 9 siguiendo a Alberich (1994, p.61), podemos apreciar cuatro ciclos expansivos: uno

⁴² Entre 1984 y 2006 se dan de alta 30.488 y 1.516 de baja.

que va de 1.964 a 1.968 a partir de la aprobación de la ley de asociaciones de 1.964; un segundo de 1.977 a 1.980 en la que se observa una importante militancia política; Un tercero a partir de 1.988 donde despegan las organizaciones no gubernamentales (ONGs); un cuarto a partir de 1.997 dándose un nuevo impulso. De todas las asociaciones inscritas, en torno al 20% son de la etapa pre-democrática.

Cuadro. Nº 9. Número de asociaciones nacionales inscritas por año.

Año	Nº de asociaciones inscritas
1.965	1.595
1975	11.832
1985	56.441
1995	146.213
2003	200.000

Elaboración propia a partir de los datos de Alberich (2014)

En 2006 el 50% de las asociaciones pertenecían al sector de actividad relacionado con lo cultural o ideológico, seguidas de las de tipo económico-profesionales, y a continuación las de acción sanitaria, educativas, y sociales, siendo las relacionadas con familiares, consumidores y la tercera edad las menos populares y numerosas (Vázquez 2010, p.184). Su ámbito de actuación prioritariamente es el local y el regional.

El estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) nº 2860 (2011) refleja que solo el 34,7% de la población pertenecen o ha pertenecido a alguna asociación. De estos en su mayoría se circunscribe a deportivas, culturales o de ocio, seguidas de las de bienestar social o ayuda a enfermos y personas necesitadas, y detrás las políticas, vecinales y sindicales⁴³. Además se comprueba que en los últimos meses la población ha aumentado la colaboración con grupos o asociaciones, y piensan que participar les hace sentirse mejor consigo mismo, con las otras personas que participan y han sentido que la causa o el tema que defendían era tan importante que requería de su

⁴³ Coincide con el Barómetro del CIS de Noviembre de 2013 donde se comprueba que los porcentajes de mayor pertenencia se dan en los club, asociación deportiva, grupo cultural o de ocio, otro tipo de asociaciones voluntarias (Asociaciones de madres y padres de alumnos y alumnas (AMPAS), Asociaciones de vecinos (AAVV)...), y asociaciones de caridad o ayuda social, muy por encima de partidos políticos, sindicatos, empresariales, profesionales.

participación, aunque en algunas ocasiones piensan que no iba a servir para nada lo que hacían.

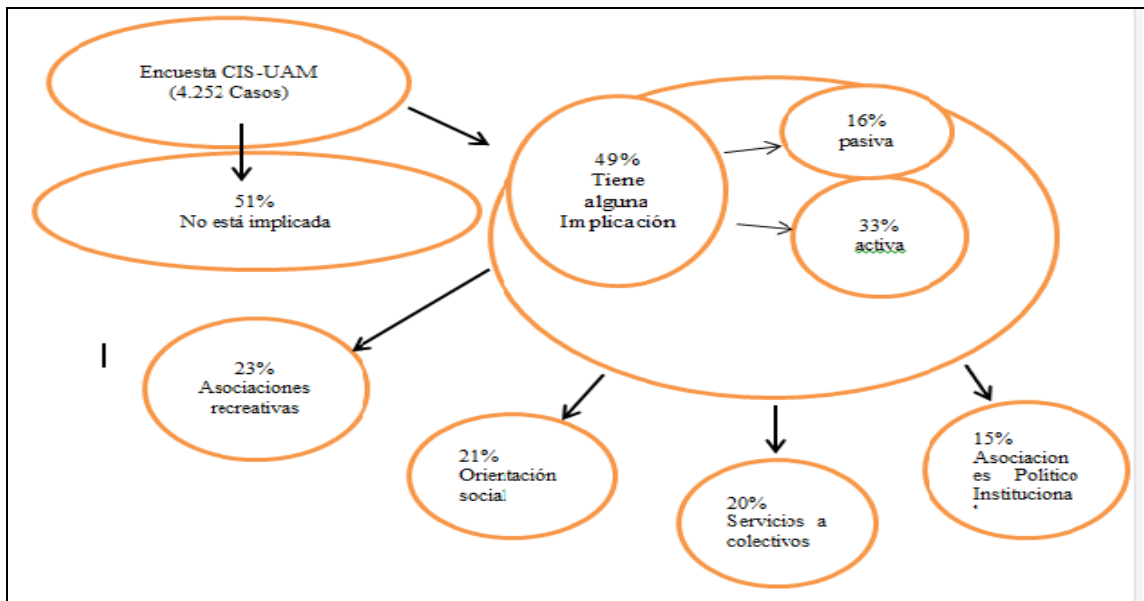
El principal motivo por el que la población pertenece a alguna asociación es por ocupar el tiempo en una actividad que le gusta y por relacionarse con otras personas, pero en relación con AMPAS, AAVV..., es porque consideran que la implicación personal o ciudadana es necesaria y porque de forma conjunta se pueden lograr más objetivos y defender los intereses que de forma individual. En cuanto, a porqué dejan de pertenecer a una asociación, en general es por la falta de tiempo, seguido de que la causa o el tema que defendían dejó de ser importante. La media de pertenencia se sitúa en los 9 años menos que en partidos, sindicatos y empresarios que la media está en más de 11,5 años.

En relación con la valoración que la población realiza respecto de las asociaciones, según los datos del CIS fuente E/CIS-2.459, las asociaciones ocupan un lugar muy residual en la vida cotidiana de los españoles con una valoración de 4,92 sobre 10.

También debemos tener en cuenta la existencia de distintos grados o modalidades de participación dentro de las asociaciones. Entre los autores que hablan de modalidades o formas de participación se encuentra Vázquez (2010) que hace una primera diferenciación entre el mero militante como:

Aquella persona afiliada a un grupo o asociación voluntaria y que se encuentra al corriente del pago de cuotas cuando las hay o registrado como miembro de la misma y aquellas personas (activistas) que ejercen algún tipo de rol más significativo (p.61).

En el siguiente gráfico de Montero, Font, y Torcal (2006, p.331) se refleja las relaciones que los españoles tenían con las asociaciones en el período comprendido entre 2002-2004:



En cuanto a las actividades que se llevan a cabo en el interior de la organización, y teniendo en cuenta los estudios del CIS (2667, 2006 y 2450, 2002) y Vázquez (2010, p.229) se aportan datos de interés para el ámbito local, que sintetizando se podría afirmar, que:

Con una periodicidad de “a menudo” asisten a las reuniones solo un 4,9%, asisten a una actividad un 6,7%, y participan en manifestaciones organizadas por la asociación un 2,7%, el resto participa de manera ocasional o casi nunca.

Sólo un 8% participa en discusiones, un 3% organiza y dirige una reunión, solo un 2% prepara un discurso, y un 3% escribe un texto o informa, y nunca o casi nunca participa en una de estas actividades entre el 60 y el 88% de los integrantes.

3.1.2.3. Porqué el asociacionismo.

Si en líneas generales entendemos que una asociación es un grupo formalmente organizado, con un nombre, y la gran mayoría de sus miembros no se ven recompensados económicamente. Morales y Mota (2006) van un poco más allá y para ellos la participación asociativa parece que:

Tiene efectos relevantes tanto a nivel individual como en el sistémico, a las asociaciones se les considera escuelas de democracia, integran a la ciudadanía en sus comunidades, al tiempo que les permite ejercer su ciudadanía de una forma más plena, indicador tradicional de integración social y política (p.78).

Para entender un poco el proceso de acercamiento y entrada de las personas en el mundo asociativo, se debe conocer y considerar algunos de los factores de tipo individual como: ¿qué hace que los ciudadano/as se asocien a organizaciones? ¿A qué tipo de asociaciones?

Los estudios clásicos sobre participación en el ámbito público han establecido la existencia de relaciones importantes entre determinadas características de los individuos. Ciertos recursos socioeconómicos como la educación, los ingresos o la edad están sistemáticamente relacionados con distintas formas de participación. También ocurre con ciertas orientaciones cívicas o políticas (Morales, Mota y Pérez, 2006, p.157 y Verba, Nie y Kim, 1978). También es cierto que los mayores niveles educativos favorecen la participación porque disminuyen las barreras cognitivas y aportan elementos de información que son útiles en la esfera pública. La disponibilidad de recursos económicos es relevante porque pueden afrontar mejor los costes de tiempo y recursos generados por su participación en asuntos públicos, y pueden apoyar a económicamente a los grupos. La posición social reflejada en la clase social, la edad, el género, el estado civil y el tamaño de la población en la que residen, condiciona de manera fundamental su participación en asociaciones⁴⁴.

⁴⁴ La clase social por sus diferentes intereses socioeconómicos y políticos, la edad hace variar el tipo de asociación y del contexto siendo las personas de mediana edad las que más participan y menos los

Si tenemos en cuenta la variable ocupación, son las personas que trabajan en servicios las que más participan, seguidos de trabajadores manuales y estudiantes. Las que menos participan son las dedicadas a las labores del hogar y personas menos cualificadas.

Hasta hace bien poco tiempo, las personas mayores cumplían las dos características arriba mencionadas. Además, en el colectivo escasean los recursos económicos y se da - en general- un nivel educativo bajo. Sin embargo, disponen de tiempo libre más que suficiente para poder participar. Los mayores de 65 años destacan por su implicación en asociaciones de servicio a colectivos y en menor medida, en la orientación social, pero al mismo tiempo son los menos implicados prácticamente en el resto de las formas de colaboración asociativa. Esta pauta, constatada en estudios, se ha explicado por los aspectos relacionados con el ciclo vital de las personas (Morales, Mota, Pérez, 2006, p.163 y Verba y Nie, 1972: cap. 9 y 1.978). Parece lógico pensar que las personas con mayores responsabilidades sociales y familiares (mediana edad) estén más orientados hacia los asuntos colectivos. Pero en estos momentos de crisis las personas mayores están asumiendo importantes responsabilidades familiares, siendo en muchos casos el único apoyo social y económico de muchas familias, que pueden estar provocando que las personas mayores se empiecen a implicar más en los asuntos colectivos.

Coincidimos con la opinión que expresan Morales, Mota, y Pérez (2006) que entienden que:

La ciudadanía que tiene orientaciones más positivas hacia la política (interés, importancia, eficacia, etc.) son más proclives a participar en asociaciones de todo tipo, sobre todo si se ocupan de asuntos públicos. Las personas mayores se van alejando progresivamente de las formas de participación más activas (pero no necesariamente de toda participación en los asuntos públicos) (p.179).

jóvenes y las personas mayores. El género presenta desigualdades participativas importantes en el acceso a los recursos, esto se acentúa en el colectivo de personas mayores. En cuanto al tamaño de la población existen discrepancias si los pequeños incentivan más o menos que los grandes (lo que sí está claro es que en poblaciones grandes los mecanismos de participación suelen ser más complejos, pues la red es mucho mayor, y en los pequeños la cercanía es un elemento fundamental).

3.1.2.4. Asociacionismo y función pública

Las funciones de las asociaciones han consistido, básicamente, en la agregación o articulación de intereses y en su canalización a las autoridades públicas. Pero, en la actualidad, actúan en el proceso político y participan en cierto grado en la toma de decisiones que da lugar a la acción pública. Para Navarro y Juaristi (2006):

La tradicional función de canalización de demandas mediante la presión o la protesta, se une a la de representación o intermediación de intereses mediante la presencia en espacios y órganos por los que se participa en las decisiones relativas a la formación y aplicación de las políticas públicas (p.224).

En cuanto a los procesos de toma de decisiones políticas, según el estudio del CIS 2860 (24/01/2011), la opinión generalizada de la población apunta a que desearían tener más peso en la toma de decisiones, pues creen que quienes toman todas las decisiones actualmente son los políticos y escasamente los ciudadanos, Consideran que la mejor forma de tomar decisiones es facilitando que la gente participe y debata las grandes decisiones políticas, que se realicen consultas sobre sus opiniones. Según el estudio, piensan que una mayor participación daría igual porque los políticos no harían caso, pero habría mayor control sobre los asuntos políticos, generaría más consenso en torno a las decisiones, y daría lugar a mejores servicios públicos, y no ven que fuera muy costoso en tiempo y dinero, aunque piensan que los grupos más organizados son los que tendrían mayor influencia.

En cuanto al porqué unas asociaciones intervienen más en los debates públicos que otras, Warren (citado por Font, San Martín y Scheneider, 2006) lo llama “efectos institucionales a los provocados por las asociaciones en las instituciones de gobierno, distinguiendo entre representación, resistencia, subsidiaridad, cooperación y legitimación” (p.243). Son interesantes aquellos mecanismos de participación en los que existe un reglamento de funcionamiento elaborado de forma participativa, el caso típico de los consejos de servicios sociales o el de personas mayores, en la que están invitadas un porcentaje importante de asociaciones.

Exponen Font, San Martín y Scheneider (2006) que “Las asociaciones intentan movilizar a sus miembros aunque la participación sea escasa. Las propias asociaciones sufren una clara disminución en su capacidad movilizadora a medida que aumenta su tamaño, siendo en municipios pequeños donde más participan” (p.249).

3.2. LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

3.2.1. MODELOS DE GOBIERNOS LOCALES.

Desde una perspectiva histórica, Brugué y Gomá (1998), hablan de que a los ayuntamientos se les han tratado o bien como menores de edad sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad (tradición francesa), o bien como entidades prestadoras de servicio a las órdenes de los decisores nacionales (tradición anglosajona).

Atendiendo al lugar que ocupan los municipios en las distintas legislaciones constitucionales, destacan dos tradiciones bien distintas. Una, más propia de la Europa continental en la que los municipios poseen un estatus autónomo con respecto a otros niveles de gobierno, gozando de amplias competencias para realizar las acciones de gobierno que consideren pertinentes en su ámbito. Otra, en la que, los municipios no poseen competencia propia; sólo pueden desarrollar aquellas actividades que le vengan impuestas por el parlamento, como en el caso de Gran Bretaña, o por los Estados, como ocurre en Estados Unidos.

En la primera de las tradiciones los municipios se consideran, por tanto, como unidades autónomas de poder político, con capacidad de acción independiente de otros niveles de gobierno. En la segunda, el poder municipal se encuentra supeditado a niveles de gobierno superiores. En la Europa continental sí existe un órgano ejecutivo independiente, que se refleja en la figura del Presidente o Alcalde (Francia, Italia, España, Portugal, Dinamarca) o en órganos colegiados de carácter ejecutivo (Noruega,

Suecia, Alemania) Aguiar y Navarro (2000). La existencia de un poder ejecutivo municipal autónomo tiene, además, importantes consecuencias para la política local.

Por otro lado, la concepción del municipio como una entidad política independiente le otorga gran relevancia para los partidos políticos y para los ciudadanos. Para los primeros, porque el ámbito municipal puede llegar a convertirse en fiel reflejo de su poder electoral. Para los segundos, porque es el lugar hacia el que canalizan buena parte de sus demandas sociales, siendo en el ámbito local la relación entre ciudadanos y gobiernos más intensa y cercana que en otros niveles de gobierno. Pero es de crucial importancia disponer de capacidad económica que les permitan llevar a cabo sus propias políticas locales. En el caso español existe una gran dependencia económica tanto del gobierno nacional como el regional o autonómico que constriñe la capacidad de acción municipal⁴⁵.

Aguiar y Navarro (2000) expresan que:

En la medida que el gobierno local controla los mecanismos de poder político (a través de los partidos políticos) como los recursos de los que dispone puede promover la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas de múltiples formas (p.93).

Una de esas formas consiste en fomentar la existencia de asociaciones locales que representen los intereses de la ciudadanía, proporcionando a dichas asociaciones cuotas de poder. Para ello el gobierno local tiene la posibilidad de subvencionar a los grupos, ofrecerles locales de reunión, darles voz en los órganos municipales de decisión, etc. Aunque, al contrario, también puede hacer más difícil o imposible la participación de ciertas asociaciones en los órganos de decisión.

⁴⁵ Brugué y Gomá (1998) llegan a dos conclusiones: 1) El gobierno local no es políticamente relevante porque bien se encuentra sometido a las directrices emanadas desde un centro decisor, o bien carece de recursos o capacidades de actuación (*tesis de la nacionalización*). 2) El gobierno local no es políticamente relevante porque concentra todos sus esfuerzos en las tareas gerenciales o administrativas que justifican su existencia (*tesis gerencialista*) (p. 17). La posibilidad de sustituir la tesis de la nacionalización por la tesis del localismo y, por otro lado, la sustitución de la tesis gerencialista por la tesis de la repolitización. Por lo que, es de especial importancia que el actor local cobre fuerza, “el vasallo adquiere poder” (p.23).

También, es posible que una asociación local (o federación de asociaciones) pueda complicar, mediante la crítica al gobierno, la tarea de maximizar los votos, o puede favorecerla apoyando al partido o coalición gobernante. Cabe esperar que de su actitud dependa la actuación del gobierno a la hora de decidir apoyarla o no, esto es, a la hora de otorgarle subvenciones y representación en los órganos de decisión.

Las asociaciones locales son “grupos organizados de intereses cuya finalidad es la obtención de bienes públicos locales⁴⁶” (Aguiar y Navarro, 2000, p.94), esto es, mejores servicios para la ciudadanía, reglamentos de participación ciudadana, mayor información sobre la marcha de los asuntos de la ciudad, etc. en su interacción con el gobierno municipal.

Es preciso destacar que las asociaciones locales se ven sometidas a dos constricciones estructurales distintas: una relacionada con los rasgos característicos de la acción colectiva que emprenden; otra, con el hecho de que sólo el gobierno local puede suministrarles los bienes públicos locales que reivindican y los bienes privados que precisan (subvenciones y cuotas de poder).

El resultado de la interacción de un gobierno municipal en abrir cauces de participación, desde el punto de vista de la información con que cuenta sobre el tipo de asociaciones locales que pueden participar en el proceso, puede ser de certidumbre (el gobierno tiene información perfecta sobre la naturaleza de las asociaciones de su municipio) o de incertidumbre (el gobierno tiene información imperfecta). Si el gobierno, que lleva la iniciativa en el «juego de la democratización», tiene plena certeza de hallarse ante asociaciones afines, optará por la democratización, abriendo cauces a la participación en los órganos municipales de decisión y subvencionando a las asociaciones locales. Si, por el contrario, el gobierno tiene la certeza de que las asociaciones locales le son adversas —esto es, su estrategia no es cooperativa—, no las fomentará, y se paralizará el proceso de democratización.

⁴⁶ El término *bienes locales* es de Shubik (1992, p.543)

Cuando el gobierno municipal sabe que la trama asociativa de su municipio está configurada por asociaciones locales críticas, contrarias a su política, le resultará difícil conciliar su interés por la democratización. La incertidumbre puede dificultar crear mecanismos participativos que hagan posible una mayor democratización. De aquí, como ya se ha mencionado anteriormente, que se venga planteando la idea de un nuevo gobierno local donde cobra importancia lo relacional. Hablamos de la nueva gobernanza, en la que las asociaciones también entrarán en el juego para obtener recursos que les permita la cobertura de sus necesidades y resolución de sus problemas.

3.2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Se han impulsado importantes procesos de participación para aproximar a la ciudadanía a la toma de decisiones, pero, es en los gobiernos locales, más cercanos al territorio, donde estos procesos han sido más evidentes en los últimos años. Parece que un buen camino para saber cuáles son las necesidades y problemáticas de la ciudadanía es incorporar a las organizaciones ciudadanas a los procesos de toma de decisiones públicas.

En el ámbito local, una de sus características fundamentales es la cercanía a los ciudadanos. La participación de estos traduce una voluntad de interpretación política de esta proximidad, de llevar a los vecinos más cerca de la gestión de los asuntos que les atañen de manera cotidiana, a través de una implicación más o menos concreta en la definición de los objetivos y/o de la propia administración de determinados servicios.

Las experiencias acumuladas en los últimos años en distintos municipios se ha traducido más que en ser una propuesta alternativa a los modelos tradicionales de democracia representativa, en un complemento que viene a ampliar y profundizar en el ámbito local el propio concepto de democracia y avanzar hacia niveles de mayor desarrollo de la participación de las personas en la toma de decisiones relativas a los intereses de vecinos y vecinas.

La ciudadanía ante la participación local

Uno de los pocos estudios que aporta datos de interés sobre la participación ciudadana en el ámbito local es el estudio realizado por el CIS nº 2661, del que se pueden extraer algunas consideraciones de interés, como son:

- La ciudadanía muestra más confianza, en primer lugar en las personas que viven en el municipio, seguido de las asociaciones y ONGs y el ayuntamiento. Por detrás quedan el gobierno autonómico, el central y los partidos políticos.
- Las decisiones que se toman a nivel municipal son las que más les afectan por encima de la que se adoptan a nivel autonómico, nacional, o europea.
- El Ayuntamiento en colaboración con las asociaciones del municipio son, según los ciudadanos, los que garantizan una mejor gestión de los servicios municipales, por encima de las empresas privadas, las asociaciones o el ayuntamiento en colaboración con empresas privadas. De lo que se deduce que la ciudadanía ve con buenos ojos la relación entre gobierno local y asociaciones ciudadana.
- Consideran que la institución que mejor defiende sus demandas e intereses son los propios ciudadanos, seguidos de los concejales y alcalde, y en tercer lugar las asociaciones.
- Perciben que su influencia es pequeña en las decisiones que se toman, y que se facilita poco o nada la participación en las tomas decisiones.
- La actividad que más realizan es la de ponerse en contacto con un empleado público para hablar de un problema o plantear una queja, seguido de la firma de una petición, y ponerse en contacto con una asociación. Solo el 2,2% lo ha hecho para asistir a una asamblea, consejo consultivo o una reunión política. Pero la mitad de los encuestados estarían dispuestos a participar en mecanismos si le invitasen a participar.
- De entre los mecanismos de participación que recuerdan están las asociaciones de vecinos, los presupuestos participativos, consejos de barrios, y en último lugar los consejos sectoriales, consejos ciudadanos y referendos.

- Entre las acciones a tener en cuenta por la administración local, están: las asambleas para discutir sobre presupuesto, realizar encuestas, publicar los objetivos de los servicios, y crear organismos que reúnan empresas, sindicatos y asociaciones.
- Sólo un 36,2% dice pertenecer o haber pertenecido a alguna asociación de su municipio.
- Tan solo el 7,5% ha oído hablar de los consejos sectoriales y ciudadanos. La mayoría se enteró porque había escuchado noticias o bien se lo había contado algún conocido. Muy pocos tenían conocimiento por la asociación. De ellos sólo un 6,3 de estos han participado en un consejo sectorial y un 8,7 en consejos ciudadanos. Encontraron que los consejos sectoriales junto con los presupuestos participativos son eficaces y valiosos para resolver problemas pero son las dos categorías menos valoradas.

Los gobiernos locales ante la participación ciudadana

Una de las pocas encuestas que ofrecen datos específicos sobre el tema es la encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos españoles, realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en 2.001, de la cual se pueden extraer algunas cuestiones de interés, como son:

1. En los pequeños municipios apenas se han creado concejalías de participación ciudadana, pero en los grandes municipios la implantación de la concejalía específica sí es mayoritaria. Entre el 60 % y 65 % de los ciudadanos españoles cuenta en su municipio con una concejalía de participación ciudadana.
2. En los municipios pequeños se da importancia a la participación, estando en manos del propio alcalde, algo que manifiesta una cercanía “natural” objetiva más grande hacia cada vecino. Esta proximidad es más difícil en municipios mayores, por ello la necesidad de acercamiento.

3. Existe una relación positiva entre la existencia de una concejalía de participación y el desarrollo de un marco normativo municipal para canalizar la participación. Un 16% de corporaciones ha aprobado un reglamento de participación ciudadana.
4. En los municipios más grandes, dotados de un mayor potencial de recursos financieros y humanos, son conscientes de que la participación es una necesidad, el 63% la han regulado. En los de al menos 10.000 habitantes, aún sin disponer de concejalía específica, se han dotado de recursos humanos o financieros para el desarrollo de la participación.
5. El 90% de ayuntamientos de más de 5.000 habitantes se dotan de oficinas o equipamientos de información generalistas o sectoriales, y disponen de locales para ceder a asociaciones. Los más frecuentes son los que se ceden para promover y apoyar el asociacionismo.

Con la llegada del nuevo siglo las corporaciones locales aumentaron sus presupuestos destinados a la participación con respecto a la década de los noventa. La participación se desarrolla generalmente en varias áreas municipales de gestión, o incluso en todas, pero no siempre se produce una coordinación entre las áreas.

Los contenidos de la gestión municipal se organizan a través de sus diferentes áreas, que incorporan instancias o de participación, siendo, en general, las áreas más activas en cuanto a participación se refiere en primer lugar la de Cultura (16,5 %), seguida de relaciones ciudadanas o con las asociaciones vecinales (13,8 %), Juventud (9,2 %), bienestar Social o Servicios Sociales (8,3 %), Fiestas (7,3 %) y Deportes (7,3 %).

Cuanto más grande y compleja es la organización municipal la participación requiere de un desarrollo organizativo específico, con la creación de órganos que permitan disponer de una información más concreta en torno a temas bien determinados y realizar un

trabajo conjunto entre vecinos y corporaciones en torno a problemas relacionados con determinadas áreas territoriales y ámbitos sectoriales de gestión⁴⁷.

3.2.3. EL ASOCIACIONISMO COMO ARTICULACIÓN SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN.

Entre las principales funciones de las asociaciones encontramos la de mediación, de educación cívica, sociabilidad e integración social, y con una actividad orientada a la participación, siendo su orientación fundamentalmente localista y dirigida hacia la administración. Las asociaciones, principalmente, contactan con la administración local. Un claro ejemplo son los diferentes tipos de consejos de participación existentes en los municipios (ordenación urbana, mujer, discapacidad, personas mayores...).

La ciudadanía, aún teniendo opciones para participar de manera individual, no cabe duda de que es por medio de las asociaciones, que agrupan afinidades y voluntades, como pueden conseguirse un nivel de participación eficaz y constante. Teniendo interés en participar, es por lo que se organizan y asocian para lograr una participación efectiva. Pero, la ciudadanía también necesita ver en los órganos del gobierno local una sensibilidad que le empuje a participar de forma efectiva.

Las asociaciones están menos desarrolladas en los municipios más pequeños que en los de mayor población, constatándose en estos un mayor grado de desarrollo del asociacionismo. Los Ayuntamientos estiman de forma mayoritaria, según el estudio de la FEMP (2001), que alcanzan un grado de desarrollo satisfactorio.

El interés compartido por Ayuntamientos y asociaciones de desarrollar y potenciar el asociacionismo. Ha favorecido la creación de consejos de participación, servicios de atención, registros y censos de asociaciones, además del establecimiento de criterios en

⁴⁷ En el 93 % de los Ayuntamientos grandes se constata que existe algún órgano de participación específico, excluyendo las Comisiones Informativas. Siendo los órganos sectoriales los más frecuentes y los que, a la vez, funcionan con más intensidad en todos los casos.

el acceso a las ayudas públicas. También suelen dedicar un presupuesto específico para apoyar el asociacionismo y sus actividades, siendo la modalidad de cesión de locales y concesión de subvenciones las más frecuentes.

Sin embargo, la insuficiencia de recursos humanos y financieros aparece como una de las principales carencias de los municipios, unido en ocasiones a una falta de definición o de criterios para la política de participación. Es frecuente que los gobiernos locales pidan a la FEMP cursos de formación, una acción más intensa en la difusión de información sobre la participación y que se abran foros de debate e intercambio de experiencias entre ellos.

A pesar de la aprobación de la ley de modernización de las administraciones locales (2003), que obliga a los grandes municipios a reglamentar y dar cabida a la participación, pero es posible que tras la crisis pueda dificultarse en cuanto a disponibilidad de recursos dirigidos para la participación. Sin embargo, estamos viendo que cada vez más se reivindica por parte de la ciudadanía poder disponer de mayores espacios de participación que hagan posible su presencia en los espacios donde se toman las decisiones sobre las políticas públicas.

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

CAPÍTULO 5. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

4.1. GÉNESIS, TRAYECTORIA Y REGULACIÓN NORMATIVA.

4.1.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Este derecho comprende entre otras cuestiones: el de elegir a sus representantes, promover iniciativas legislativas, participar en la elaboración de las leyes -directamente o por medio de entidades asociativas-, promover la convocatoria de consultas populares, la petición individual y colectiva, por escrito, y participar activamente en la vida pública⁴⁸.

En julio de 2014, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dio luz verde al anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana con esta ley se pretendía conseguir una participación ciudadana real y efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, social y cultural. Tenía la pretensión de regular esta en los asuntos públicos, en concreto en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en los distintos niveles y ámbitos de la administración pública, a través del establecimiento de los instrumentos necesarios, fomentando el tejido asociativo, la cultura y los hábitos participativos, así como la solidaridad y el voluntariado. En él se da especial importancia a las organizaciones ciudadanas y al

⁴⁸ El Estatuto de Autonomía para Andalucía (2007) recoge:

Artº 9.- Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Cívicos y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

Artº 10, establece como uno de sus objetivos: El de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; Remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomento de la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces y andaluzas en la vida política, económica, cultural y social. Y en su apartado 19 dice que: La participación ciudadana debe reflejarse en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

tejido asociativo en la vertebración de la sociedad andaluza y en el desarrollo de sus pueblos y ciudades, considerando a éstas básicas para la canalización de demandas y reivindicaciones de la ciudadanía. Sin embargo, tras las elecciones autonómicas y el cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma en 2015, el anteproyecto parece que no será aprobado próximamente.

En líneas generales, podríamos decir que existen dos tipos de participación, una individual y otra de las organizaciones sociales (una sociedad civil organizada, en la que se incluyen los agentes económicos y sociales, así como las entidades de voluntariado), además de reconocerse en el ámbito local distintas experiencias tales como los presupuestos participativos, los consejos generales y sectoriales y otros órganos de participación que vienen participando en los procesos de elaboración de las políticas públicas.

En cuanto al colectivo de personas mayores, el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía al hablar de los derechos sociales y deberes (Artº. 19), hace referencia al colectivo reconociéndoles el derecho a recibir de los poderes públicos una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como el acceso a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes. Además, destaca entre sus principios rectores de las políticas públicas la prestación de unos servicios públicos de calidad, el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.

La vigente ley 2/1988 de Servicios Sociales de Andalucía⁴⁹ también se refiere al sector de personas mayores con el objeto de favorecer su integración y participación en la

⁴⁹ En su Artº 2 sobre principios generales, hace referencia a la participación mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los servicios sociales ya sean estos comunitarios o especializados.

sociedad, favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual y evitando su marginación. La ley fórmula órganos de gestión y participación, estableciendo los Consejos de Servicios Sociales como órganos de participación, de naturaleza consultiva y asesora, tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como en el provincial y municipal, entre cuyas funciones se encuentran: informar con carácter previo los proyectos normativos, de la de presupuestos y del plan regional de servicios sociales; conocer y evaluar los resultados de la gestión de los servicios sociales; emitir dictámenes que le sean solicitados; formular propuestas e iniciativas. En cuanto al resto de consejos, como es el caso el de personas mayores, asumirán funciones similares, debiendo contribuir estos a suscitar la participación de la población en la definición de las necesidades sociales. Los consejos sectoriales se encuentran actualmente regulados en decretos y órdenes específicas.

Al igual que el mencionado Anteproyecto de Participación, también existe un Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, aprobado en 2014, y que vendrá a sustituir a la actual de 1.988. Este nuevo proyecto expone, entre sus objetivos, el de fomentar la participación, el asociacionismo, la acción voluntaria y las demás formas de intervención solidaria en los asuntos comunitarios⁵⁰. Es de destacar que el fomento de la participación se dirigirá con particular interés a las asociaciones representativas de la ciudadanía, a las organizaciones de personas profesionales de los servicios sociales, a la iniciativa social, al voluntariado social, a las entidades de la iniciativa privada de servicios sociales y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. También al igual que en la actual ley, la participación ciudadana dentro del SPSS se articula mediante órganos que tendrán carácter consultivo y de asesoramiento al Sistema, distinguiendo entre Consejos de Servicios Sociales y Consejos sectoriales (regional, provincial y municipal), asegurando en su composición la presencia de las Administraciones, organizaciones sindicales y empresariales, colegios y asociaciones profesionales, organizaciones de personas usuarias de los servicios sociales y las

⁵⁰ El Anteproyecto recoge en su Artº 7 el derecho a participar, individual o colectivamente, en la definición, planificación, provisión y evaluación de los servicios sociales. El Artº.12 habla de la promoción de la participación ciudadana en la que las Administraciones Públicas fomentarán y facilitarán la participación ciudadana en la definición y mejora de las políticas públicas en materia de servicios sociales, así como en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

entidades de la iniciativa social, siempre bajo el principio de representatividad equilibrada entre mujeres y hombres y recogándose que una de las vicepresidencias sea elegida por los representantes del propio sector. En cuanto a los Consejos Sectoriales, sus funciones, composición y régimen de funcionamiento se establecerán en sus disposiciones de creación, debiéndose coordinar, en todo caso, con el Consejo de Servicios Sociales. Sin embargo, no desarrolla nada en cuanto a estos en las corporaciones locales ni en el ámbito provincial, dejando una puerta abierta a distintos modelos particulares de órganos. Además el anteproyecto establece la necesidad de oportunos cauces que garanticen la participación de las personas usuarias en el funcionamiento y desarrollo de los servicios y actividades de los centros.

El municipio goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos. Estos disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal⁵¹. El municipio es la entidad territorial básica, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, siendo la provincia una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función, de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma.

Aun cuando, el anteproyecto de ley de participación no ha sido aprobado definitivamente, no cabe duda que son las propias administraciones locales las que están regulando la participación en sus respectivos municipios, dentro de su marco de competencias y facilitado por la ley de modernización de las administraciones públicas de 2003. Es pronto para saber cuál será el impacto real que la reforma de la administración local de 2013, que sin alterar mucho todo lo relacionado con la

⁵¹ La Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, constituye una garantía y protección de la autonomía local. La determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, que origina entre otras la gestión de los servicios sociales comunitarios (Art.9) y el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías (Art.26).

participación en sí, sí limita y elimina competencias actuales, como aquellas relacionadas con el campo de los servicios sociales, y por tanto, parte de la atención que viene prestando al colectivo de personas mayores. Se hace difícil de entender cómo los gobiernos locales podrán atender sugerencias, propuestas o reivindicaciones del colectivo de personas mayores al ver recortados servicios que actualmente se dirigen al sector, truncando una de las ideas básicas de las administraciones locales, la de la cercanía a la realidad y problemáticas sociales de sus poblaciones.

En cuanto al campo del asociacionismo y el hecho de asociarse o participar en acciones sociales y políticas, tiene, en principio, mucho que ver con la construcción de una ciudadanía democrática. “La confianza y el asociacionismo son las claves del cemento social y del capital social que a su vez establece los cimientos de un buen funcionamiento de la democracia” (Fernández, 2009, p.70). También Tocqueville (citado en Fernández, 2009, p.9) establecía una relación entre número y vigor de las asociaciones con la salud democrática de un país. Por ello, promover el asociacionismo y la participación se deben considerar tarea imprescindible y necesaria.

El asociacionismo, en la actualidad, es uno de los elementos claves para la puesta en marcha y desarrollo de procesos participativos implantados por las distintas administraciones públicas para hacer posible el ejercicio del derecho a la participación. Este hace posible que aquellos grupos sociales organizados formalmente puedan formar parte de espacios participativos en los que se discuten de las políticas públicas que les afectan.

La Ley de Asociaciones de Andalucía (2006) concreta el Artº. 13.25 del Estatuto de Autonomía y le atribuye la competencia exclusiva en materia de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen sus funciones, principalmente, dentro de la comunidad. En estos momentos, encontramos un elevado número de asociaciones en nuestra comunidad. Según Fernández (2009) se puede conformar un perfil demográfico para España y Andalucía, de la población asociada, representada fundamentalmente:

- Hombres maduros pertenecientes a la clase social media o alta, con ingresos medianos pero sobre todo altos, al igual que sucede con la educación donde sobresalen aquella población con estudios medios o secundarios pero especialmente altos o superiores.
- Su perfil ideológico para el conjunto de España es de izquierda; en cambio en Andalucía de centro.
- La tasa de asociacionismo y activismo, en la última década es más baja en Andalucía que en España, sucediendo lo mismo para el colectivo de personas mayores de 60 y más años.
- En cuanto a aquella persona con más desafecto, la que ni se asocia ni actúa, adquiere relevancia la mujer, los mayores de 60 años, las personas con ingresos y de clase social baja, y aquellos con estudios primarios.
- Andalucía supera en entidades y asociaciones religiosas al resto del Estado español.

En Andalucía, según Fernández (2009, pp. 26-28) una de cada diez asociaciones con el paso del tiempo se da de baja en el registro, trámite que no es obligatorio, por lo que da lugar a un registro infrarrepresentado, pudiendo darse el caso de encontrarnos asociaciones que en la práctica ya no existen desde hace años. Las asociaciones inscritas tienen una media de antigüedad de 14 años, y casi el 43% no alcanza los 10 años desde su creación. Las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz son las que aglutinan más de la mitad de todas ellas, siendo las de Sevilla las más antiguas. En el 51,1% de los casos el ámbito de actuación de la asociación es local y el 26,9% un ámbito provincial. Por tanto, tienen un señalado protagonismo en la esfera local.

El Registro Andaluz de Asociaciones⁵² clasifica las entidades según su finalidad, objetivos y actividades, encontrando que una de cada cinco asociaciones están inscritas como de cultura, ciencias, artes y letras, seguidas por las recreativas, las de vecinos y las educativas, aglutinando más de la mitad del total de asociaciones. Son las culturales las más frecuentes, salvo en Sevilla que se ven superadas ampliamente por las recreativas.

⁵² Decreto 152/2002, de 21 de Mayo.

Las más antiguas son las educativas, con una media de 20,5 años. Las relacionadas con la acción social y las deportivas son mayoritarias entre las que tienen menos de 10 años (Fernández, 2009, p.31). Las entidades y asociaciones:

Se concentran de manera más intensa en pequeñas y grandes poblaciones, mientras que en las medianas la tasa resulta más baja. En los pequeños municipios vienen a predominar las relacionadas con la tercera edad, así como las referidas a la mujer y a los jóvenes, siendo los municipios rurales los que aglutinan más de la mitad de las entidades de mayores y mujeres, un rasgo característico del asociacionismo en este hábitat (Fernández, 2009, p.34).

Montero, Font y Torcal (2006) subrayan como un elemento propio de los andaluces la relativa baja tasa de participación en asociaciones que muestran las encuestas, en comparación con España y, por ende, con Europa o nuestro entorno occidental. Para Fernández (2009), “el modelo de participación en Andalucía consiste en la implicación sociopolítica sin organización o asociación, aunque la oferta de ésta no se puede considerar escasa dada las decenas de miles de entidades inscritas en los registros” (p.93).

Según datos del registro autonómico que gestiona la Consejería de Justicia e Interior (Diario de Sevilla, 28 de abril de 2015), el tejido asociativo de la provincia de Sevilla creció durante 2014 un 4%, registrándose 746 nuevas asociaciones, mientras se disolvieron 29, alcanzando la cifra de 16.502 asociaciones. La mayoría pertenecen al ámbito recreativo, seguidas de la cultura, ciencias, las artes y las letras, las vecinales, las educativas y las de acción social. Según la propia Consejería de Justicia e interior estos datos reflejan el dinamismo y la vitalidad del movimiento asociativo andaluz.

Por tanto, la existencia de un marco amplio que permite a las administraciones públicas tanto en el ámbito regional, provincial como en el municipal hacer posible la participación de la ciudadanía en sus procesos de elaboración de políticas públicas, y como dice Lindblom, (1991):

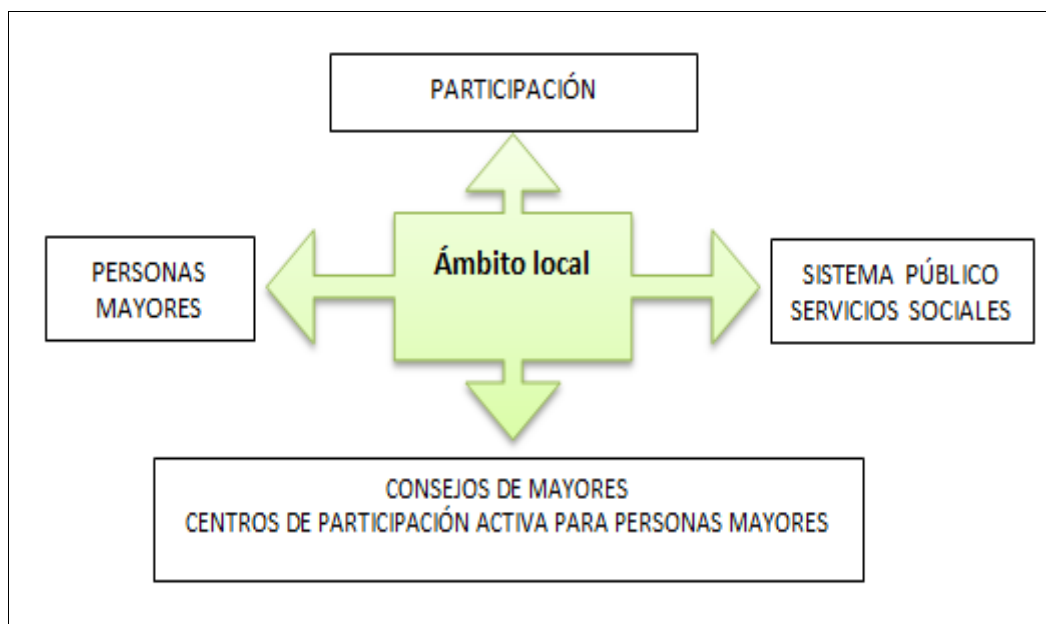
Nos referimos a “procesos”, “decisiones”, “resultados”, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos, pues, ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (p.7).

4.1.2. ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES.

Las Administraciones Públicas de Andalucía fomentan la participación de las personas mayores en la vida política, económica, cultural y social, apoyando su asociacionismo. El Sistema Andaluz de Servicios Sociales engloba servicios y centros de atención destinados al sector de mayores, articulándose funcionalmente en una red estructurada en dos niveles de atención: el nivel comunitario y el especializado, cuya competencias recaen en los gobiernos de ámbito local y en los gobiernos de la comunidad autónoma respectivamente.

Es en el ámbito local donde se prestan aquellos servicios que guardan relación con el ámbito comunitario y es en este ámbito donde se produce una mayor cercanía entre responsables políticos y ciudadanía. Desde este ámbito se han creado cauces normativos y medidas que han garantizado una participación real de las personas mayores en la elaboración de las políticas públicas que les afectan dentro de su ámbito territorial. Los dos espacios más representativos son Los Consejos de Mayores y los Centros de Participación Activa de Personas Mayores.

Figura Nº 3. Espacios participativos para mayores en el ámbito local.



Elaboración propia, 2105

4.1.2.1. Los Centros de Participación Activa para Personas Mayores.

4.1.2.1.1. Un poco de historia

Para entender la realidad de los Centros de Participación Activa se hace necesario conocer su historia. A continuación exponemos brevemente sus orígenes y evolución.

En Barcelona, el 27 de enero de 1970, el entonces Ministro de Trabajo Licinio de la Fuente, declaró a la prensa que se estaba produciendo un cambio revolucionario de las estructuras sociales y económicas en España y la influencia de la llamada “segunda revolución industrial”, refiriéndose a los fenómenos de la inmigración, a la necesidad de nuevas viviendas, a la entrada de la mujer en el mundo del trabajo, a la tecnificación y racionalización de las unidades productivas. Además de hablar del incremento de las pensiones, comentó que era consciente de que el problema de asistencia a los “ancianos”, como otros muchos de la seguridad social, no es solo un problema de prestaciones económicas, ni si quiera sanitarias, sino de atenciones sociales (ABC, 1970). Se decidió entonces la aprobación y puesta en marcha de la primera fase del Plan Gerontológico Nacional, elaborado en colaboración con la Comisión de Seguridad Social del Consejo Nacional de Trabajadores, por virtud del cual se iban a construir dos centros de Asistencia Gerontológica Especializada, cinco residencias experimentales y 66 clubs u hogares para ancianos, en diferentes ciudades españolas.

En marzo de 1970 se crea el Servicio Social de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos como un servicio común de los previstos en la ley de la Seguridad Social. Desde el servicio se fueron creando centros gerontológicos en capitales y ciudades de distinta población, a la vez que se efectuaban estudios sociológicos, arquitectónicos, médicos y culturales, que iban a ser parte de la base del plan gerontológico.

En febrero de 1971 se aprueba la Orden por la que se regulaba el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos, que exponía que la atención a sus pensionistas ha sido uno de los deseos más continuos y frecuentemente anhelados por el mutualismo laboral. Este es el instrumento mediante el cual se estudia y sistematiza la

asistencia social que ha de dispensarse en el orden gerontológico a aquellas personas que, estando enmarcadas dentro de la acción protectora de la Seguridad Social ostenten la calidad de pensionistas, o de otros que por razones de edad, incapacidad y demás circunstancias individuales o familiares en ellos concurrentes se consideren pertinente.

Dicho plan se desarrollaría a través de la acción directa y de la acción concertada. En la acción directa comprendió las realizaciones propias efectuadas por el servicio social de la seguridad social de asistencia a los ancianos, estando integradas entre otros por los hogares y clubs de pensionistas, desde los que se debía promover la convivencia de los socios y a su vez se facilitaría la atención geriátrica, alimenticia, recreativa, cultural, de asesoramiento, de terapia ocupacional y cualquier otra que complete la acción asistencial (Orden, 1971).

La Constitución Española de 1978 convirtió a España en un Estado Social y Democrático de derecho, propugnando como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En su Artº 50 establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. En su Artº 148 establece aquellas competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, de entre las cuales se encuentra la de la Asistencia Social (Montero, 1998).

El Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones, y servicios de la Administración del Estado a sus correspondientes órganos de gobierno, aprueba las propuestas de transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía, así como el traspaso de medios personales, presupuestarios y patrimoniales precisos para su ejercicio. Se traspasan los servicios e instituciones y los bienes, derechos y obligaciones, así como el personal y créditos presupuestarios, teniendo efectividad a partir del día 1 de enero de 1984.

El entonces Estatuto de Autonomía para Andalucía (1981) establecía en su Artº 13.22 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales; por lo que, se traspasan a la Comunidad Autónoma entre otros servicios el de los centros y establecimientos asistenciales de atención a la tercera edad y minusválidos. A partir de aquí será la comunidad autónoma la que regulará todo lo relacionado con los centros dirigidos a personas mayores.

Siguiendo el mandato constitucional, en nuestro país se inicia el desarrollo de una política de atención y protección a los jubilados, a quienes se empezó a llamar Tercera Edad, a través del Instituto de Servicios Sociales (en adelante INSERSO), dependiente del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El 16 de mayo de 1985 se publicó la Orden ministerial que definía y desarrollaba el Estatuto de Centros de la Tercera Edad del INSERSO. Estos se definían como establecimientos públicos destinados a facilitar la convivencia y a propiciar la participación e integración social de las personas de la tercera edad. Se intentaba procurar extender el ámbito de la democracia a través de la intensificación de la acción participativa en los centros.

Estos centros se encontraban dentro de la red de establecimientos para la tercera edad. Eran los antiguos hogares y clubs de la tercera edad. Espadas, director del Hogar de Tercera Edad de “Sagasta” de Madrid, comenta sobre el centro que:

En ellos se procura la realización de actividades tendentes a conseguir unos niveles más altos de información, fomentando la participación personal y comunitaria, el estímulo para llevar a cabo acciones de intercambio, de ayuda mutua, ayuda a domicilio y, en general, para la mejora progresiva de la forma de vida. Están, igualmente, considerados como recursos de la comunidad en general, pudiendo servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales y asistenciales a otros sectores de la población, de acuerdo con las condiciones que se establezcan por la administración (Espadas, 1987, p.74).

Pero en los que también “las personas mayores podían estar durante el día, e incluso comer y recibir otros servicios, como el de peluquería, médico, podólogo, etc. para el

grupo de personas, cada vez más numeroso, de la población española que superaba los 65 años” (Álvarez, 1987, p.73).

En Andalucía, a lo largo de las últimas tres décadas, los Centros para Personas Mayores han sido regulados en tres ocasiones. Como puede apreciarse en el cuadro nº 10, en cada regulación llevada a cabo los centros aparecen con diferente denominación. Encontramos los Centros de la Tercera Edad (1985), Centros de Día para Personas Mayores (1997), y Centros de Participación Activa para Personas Mayores (2012). Las tres regulaciones se encuentran enmarcadas dentro del SPSS, en un primer momento en la Dirección General de Servicios Sociales (Consejería de Trabajo y Seguridad Social), en un segundo momento en la Consejería de Asuntos Sociales, y el último en la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, siendo por tanto, su marco natural de desarrollo los servicios sociales.

Cuadro Nº 10. Denominación de los centros según normativa.

Legislación	Denominación
Orden 1985	Centros de la Tercera Edad
Decreto 1997	Centros de Día para Personas Mayores
Decreto 2012	Centros de Participación Activa para Personas Mayores

Elaboración propia, 2014

Tras las transferencias a la comunidad autónoma por parte del Estado, el gobierno andaluz consideró que la situación de los centros existentes en ese momento demandaba una regulación específica que les dotará de un marco legal en el que se definieran sus normas generales de organización, participación y funcionamiento.

La primera reglamentación autonómica (Orden 1985) vino a recoger las recomendaciones de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y las propuestas y conclusiones emanadas de la primera Asamblea Nacional de la Tercera Edad, en la que participaron representantes del colectivo de personas mayores de Andalucía. En verdad, la Orden vino a ser un fiel reflejo de la Orden de 16 de mayo de 1985 promulgada por el Ministerio, que regulaba los centros, por tanto, no dejaba de ser una regulación más nacional que autonómica.

Iniciada la década de los noventa, se da un nuevo impulso institucional a la participación de las personas mayores. La propia Asamblea General de las Naciones Unidas promulga una serie de principios para que los países los integren en sus políticas y programas. Entre estos principios encontramos el de la participación, poniendo especial atención en los movimientos sociales y en las asociaciones, proclamándose el año 1999 como el año Internacional de las personas de edad con el lema «Una sociedad para todas las edades».

En 1997, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Asuntos Sociales aprueba el Decreto 1227/1997 sobre los Centros de Día para personas mayores. Tendrá como referencia el Artº 12 del Estatuto de Autonomía en el que se hace referencia al principio de la participación estableciendo que los poderes públicos están obligados a facilitarla a todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social, remitiéndose al Artº 50 de la Constitución que habla de la realización de una política de promoción del bienestar de las personas mayores.

Es curioso que el texto haga referencia a la demanda de revisión de los estatutos de centros en aras a profundizar y ejercer aún más la participación, por parte del colectivo de personas mayores que están representados en el Consejo Andaluz y Consejos Provinciales de Mayores y de las entidades y organismos con competencias en el este sector de población. Por tanto, queda reflejado en su contenido la participación del colectivo al que va dirigido, y deja claro la relación estrecha entre los Centros de Día y los Consejos de Participación de Personas Mayores.

Ante la realidad imperante⁵³ e intentando superar la concepción tradicional de los Centros de Día para personas mayores, se hizo imprescindible realizar la última reforma de los Centros, con un nuevo estatuto autonómico de fondo (2007) que en su Artº 19 consagra el derecho de las personas mayores a recibir de los poderes públicos una protección y una atención integral para la promoción de la autonomía personal y del envejecimiento activo (Artº 37.1.3º) incentivando su participación en la vida social. Además de tener como referencia la Ley de Servicios Sociales de 1988⁵⁴ y la ley 6/1999 de Atención y Protección de las Personas Mayores, incluidos estos en los servicios sociales especializados.

En esta última modificación, con la aprobación de un nuevo decreto (72/2012), cambia la denominación de Centros de Día por el de Centros de Participación Activa para Personas Mayores (en adelante CPAPM)⁵⁵. Incluye el concepto de envejecimiento activo, y de una nueva realidad que representan las personas mayores, como personas vitales, activas y participativas, que demandan seguir aportando con pleno protagonismo, a la construcción de la sociedad. De aquí que se tienda a modernizar y mejorar los centros, intentando superar el concepto y reforzar el principio de la participación activa para las personas mayores, introduciendo algunas novedades sobre las personas usuarias, las funciones, competencias, la elección de miembros que superen las etapas anteriores y mediante la atribución a los órganos de participación y representación de las personas mayores en los centros.

El colectivo de mayores ha tenido desde el principio muy claro la necesidad de un mayor grado de implicación y participación de los mayores en todo lo que tienen que ver con la gestión y representación de los centros, frente a la necesidad de control por parte de la administración pública de los mismos, siendo una de sus principales reivindicaciones del colectivo la necesidad de un mayor poder frente a la dirección de

⁵³ Tengamos en cuenta que la Ley de Autonomía Personal en su cartera de servicios presenta los Centros de Día con otra concepción diferente.

⁵⁴ La Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía establece un Sistema Público de Servicios Sociales exige la obligatoriedad de la participación de los usuarios en el funcionamiento de todos los centros (Artº 13).

⁵⁵ Decir, que este cambio en la denominación de los centros y en su contenido fue muy reivindicado, promovido y participado por los representantes del colectivo de personas mayores desde los espacios participativos existentes tanto en los centros a través de sus Juntas de participación y gobierno como en el seno de los Consejos de participación de Mayores existentes en la provincia.

los centros, y que se refleja en las conclusiones y propuestas de diferentes comisiones de trabajo creadas para la reflexión, análisis y presentación de propuestas al borrador del decreto. Algo que al final parece no haber sucedido.

En lo descrito hasta el momento, se puede apreciar cómo ha ido cambiando la realidad de los centros en el intento de acercarse a formas más participativas y activas, comunitarias y a relacionarlos con otros órganos de participación públicos existentes.

Aunque, en líneas generales, podemos observar en las tres regulaciones que el contenido de estas se asemeja mucho de una a otra en cuanto a las partes que desarrollan, y pueden llegar a dar la sensación de “no pasar el tiempo” salvo cuando nos detenemos en los contenidos concretos de cada una de las partes que la componen. En las tres regulaciones se hace mención, entre otras cuestiones, a la dirección, a los órganos de participación, a los usuarios y usuarias, a los derechos y deberes, y al régimen de elección que solo se observa en los dos últimos decretos.

En su primera regulación se contemplaba tanto los centros residenciales (válidos, asistidos o mixtos) como los Centros de Día. Será el decreto de 1997 el que hace mención exclusiva a los centros de día, estableciéndolos como establecimientos de titularidad pública ya sea titular la administración de la Junta de Andalucía o de las entidades locales.

Según datos de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (2014)⁵⁶, en la actualidad existen un total de 235 Centros de Personas Mayores en toda Andalucía, de los cuales 168 son Centros de Participación Activa de Personas Mayores de titularidad de la Junta de Andalucía., y los otros 67 son Centros de Participación Activa de Personas Mayores autorizados de titularidad local, siendo la provincia de Sevilla la que cuenta con un mayor número de centros⁵⁷. Recordar que existen otros centros de propiedad municipal que son cedidos a asociaciones de personas mayores, que son quienes lo

⁵⁶<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadsaludypoliticassociales/areas/mayores/envejecimie nto-activo/paginas/centros-dia.html>

⁵⁷ Cuenta con un total 42 centros de los cuáles 32 son de titularidad de la Junta y 10 de titularidad local, estos últimos, en principio, se rigen por los mismos reglamentos.

gestionan y hacen uso de los locales, y desde donde las asociaciones intentan conseguir los fines que rigen sus estatutos asociativos, llegándose a tener en ocasiones la sensación de no quedar muy claro cuáles son los límites entre lo privado (asociación) y lo público (centro).

4.1.2.1.2. Descripción de los Centros.

La red de los entonces Centros de Día para personas mayores de titularidad de la Administración de la Junta, intentaba dar respuesta a las nuevas exigencias sociales respecto a la necesidad de afrontar el proceso natural del envejecimiento de una forma activa, configurándose en esos momentos como centros de promoción e impulso de programas de envejecimiento activo.

La Ley Andaluza de Atención y Protección a las Personas Mayores (1999) enmarca dentro de los servicios sociales especializados a los Centros de Día (Centros de Participación Activa para Personas Mayores) que los configura como centros de promoción de bienestar de las personas mayores, tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social, pudiendo servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales a otros sectores de población.

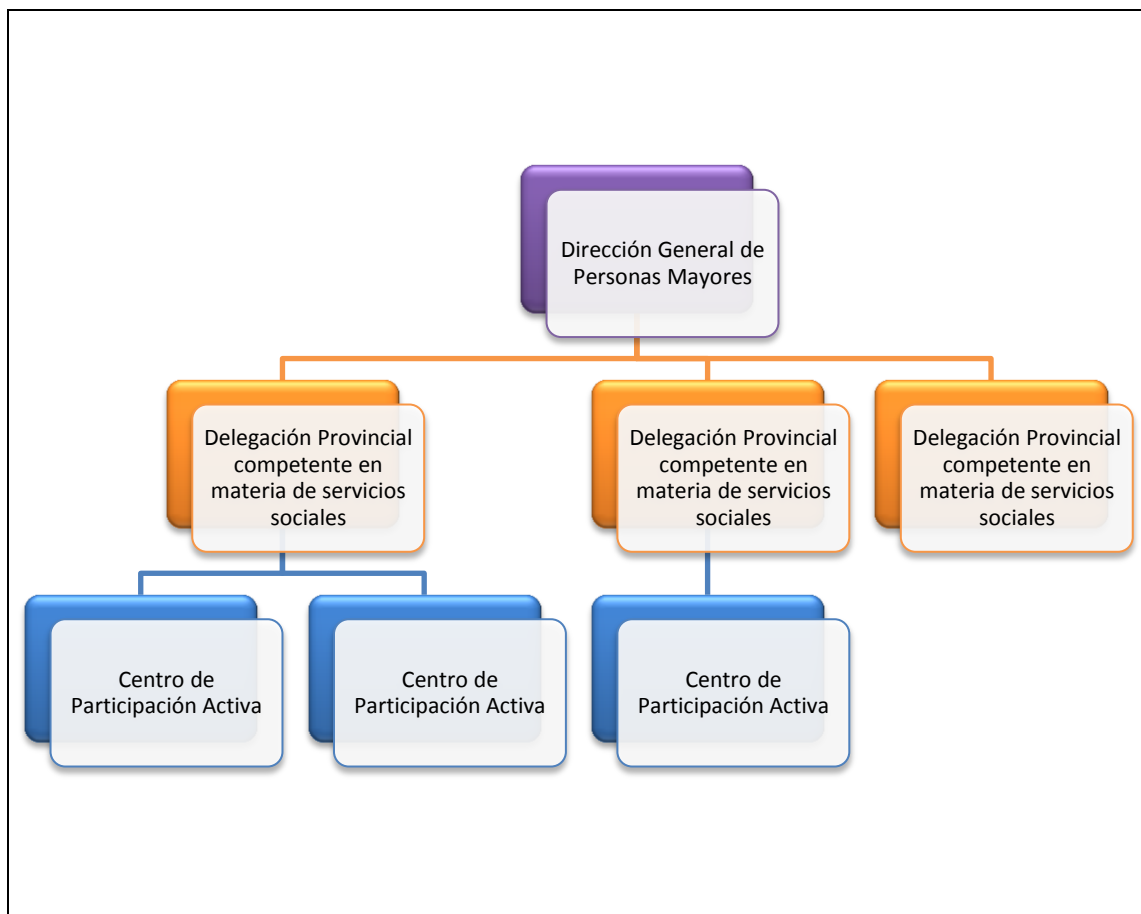
Estos centros, por sus características, están integrados en la comunidad, manteniendo una relación estrecha tanto con las administraciones locales como provinciales. En ellos se deben desarrollar mecanismos de participación de los usuarios y las usuarias, para lo que se dotan de órganos de participación y cogestión, que están conectados con los Consejos de Participación de Mayores allí donde existan, tanto en el ámbito local como el provincial.

Son centros de titularidad pública, ya sean de la Junta de Andalucía o de las corporaciones locales, centros de promoción de bienestar social de las personas mayores, tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la

solidaridad y la relación con el medio social. Pueden servir de apoyo para la prestación de servicios sociales a otros sectores de la población, además de un instrumento público esencial para la promoción y el desarrollo del envejecimiento activo.

De manera muy general, la estructura orgánica administrativa se puede observar en la siguiente figura nº 4. En ella se aprecia la dependencia orgánica de los CPAPM de las respectivas Delegaciones Provinciales con competencias en materia de Servicios Sociales, que a su vez son dirigidas por la Dirección General de Personas Mayores⁵⁸ entre cuyas atribuciones tiene las relativas a la ordenación, gestión y coordinación de los Centros y Servicios de atención y protección a personas mayores.

Figura Nº 4. Estructura orgánica tipo.



Elaboración propia, 2014

⁵⁸ Está a su vez depende de la Secretaría General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales(2015)

4.1.2.1.3. De las personas usuarias y socias de los centros.

La primera cuestión que se puede observar es que se utilizan dos términos, uno el de usuario/a y el otro el de socio/a (Decreto 72/2012). Si nos fijamos en lo que dice la Real Academia de la Lengua Española, el término usuario hace referencia a que “usa ordinariamente algo, que tiene derecho a usar de una cosa ajena con cierta limitación”, y en cuanto al término socio es aquella que hace referencia “a persona asociada con otra u otras para algún fin”. Por tanto, existe una doble condición, por un lado la de derecho de uso junto al derecho de asociación para alcanzar un fin. Por tanto, podríamos estar hablando en cierta medida de una especie de cogestión del centro, en la que participan por un lado la administración pública y por otro el colectivo de personas mayores.

En principio, pueden ser socios y socias todas las personas mayores de 60 años y aquellas que sean menor pero sea cónyuge o pareja de hecho del/de la socio/a, y algunas excepciones que sin cumplir el requisito de la edad está condicionado al hecho de ser pensionistas o que reúnan unas condiciones especiales, previo estudio y aprobación por la administración. Es imprescindible para adquirir la condición de socio o socia que tengan su domicilio dentro de la zona de influencia del centro. Dicha zona de influencia será determinada por la Delegación Provincial con competencias en Servicios Sociales.

Se debe destacar que la competencia para el reconocimiento de la condición de socio o socia la tiene de manera exclusiva la administración, en este caso la Delegación Provincial. La persona mayor lo solicitará en el centro y tras el visto bueno se le expedirá un carnet y pasará a formar parte del fichero de personas socias y personas usuarias⁵⁹.

Parece que la condición primera es la de socio o socia a la de usuario o usuaria, puesto que en la primera reglamentación de estos centros (Orden 1985) ya se explicitaba que serían usuarios de los centros quienes tuviesen la condición de socios o socias, cuestión de especial importancia en relación al tema que nos ocupa como es el de la participación en la vida y gestión de los centros.

⁵⁹ Solo se perderá la condición a petición propia, por ser de otro centro, por una sanción, fallecimiento, u otra causa que impida el disfrute de los derechos implícitos a la condición de socia y usuaria.

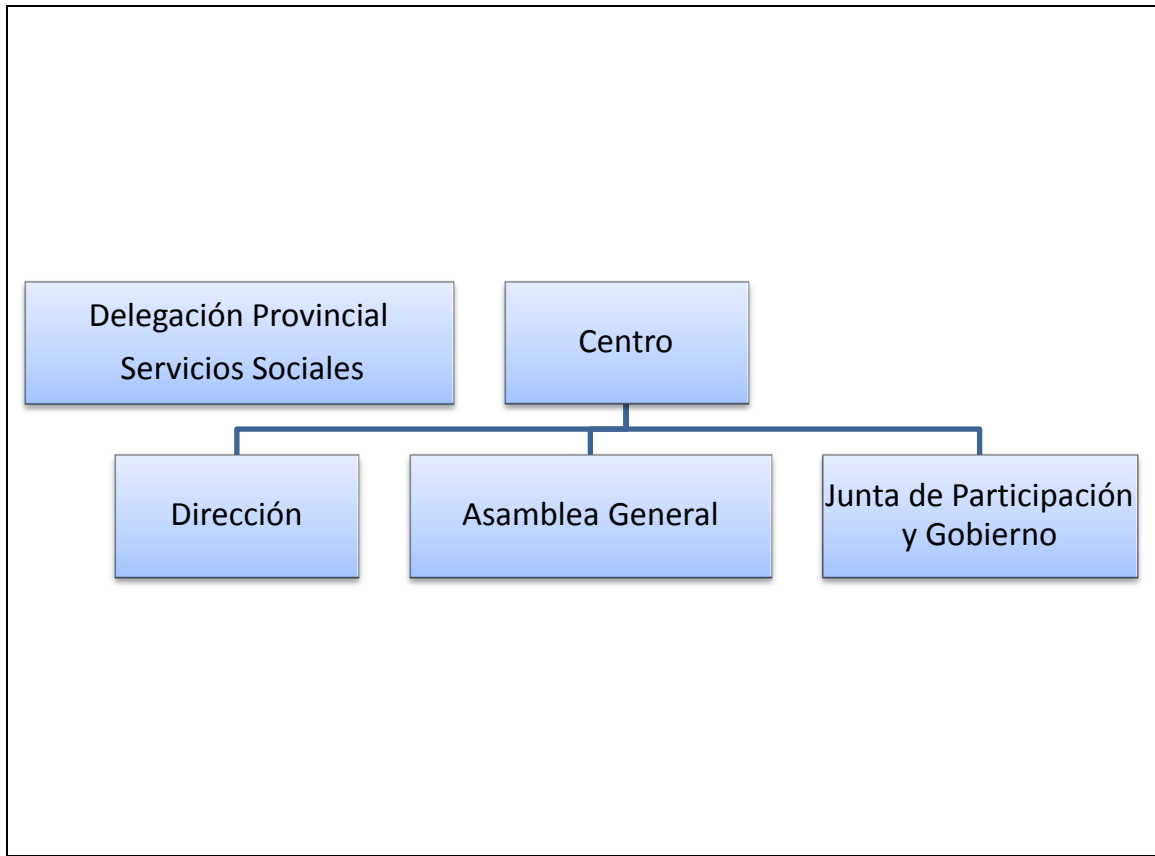
En cuanto a los derechos y deberes de los socios y las socias relacionados con la participación, tenemos:

- Derechos: participar en los programas de envejecimiento activo, utilizar las instalaciones y servicios, formar parte de las comisiones, elaborar propuestas y quejas, participar como elector o electora y elegible, asistir a las asambleas con voz y voto, a la información y a la participación.
- Deberes: cumplir las instrucciones de la dirección y los acuerdos de la Junta de Participación y Gobierno, y de la Asamblea, o formar parte de la mesa electoral entre otros.

4.1.2.1.4. Órganos de representación y dirección de los centros.

Los Centros, como se puede ver en la figura nº 5, está integrados por una dirección de carácter administrativo dependiente orgánicamente de la Delegación Provincial y de órganos de participación y representación de los socios/usuarios, como son la Asamblea General y las Juntas de Participación y Gobierno. También cabe la posibilidad de constituir comisiones de trabajo específicas.

Figura Nº 5. Órganos de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores.



Elaboración propia, 2014

La Asamblea General

La asamblea general es el máximo órgano de participación. Se dan tres tipos de asambleas: la constitutiva, la ordinaria y la extraordinaria.

La asamblea constitutiva, al ser la primera y al no existir junta de participación, es convocada por la dirección del centro. Las convocatorias de sesiones ordinarias y extraordinarias se realizan conjuntamente entre la dirección y la presidencia de la junta de participación y de gobierno⁶⁰.

⁶⁰ Siempre con un preaviso mediante exposición en el tablón de anuncios del centro, en el que se refleje el orden del día, lugar, fecha y hora de celebración.

Las ordinarias se realizan dentro del primer semestre de cada año natural para tratar entre otras cuestiones:

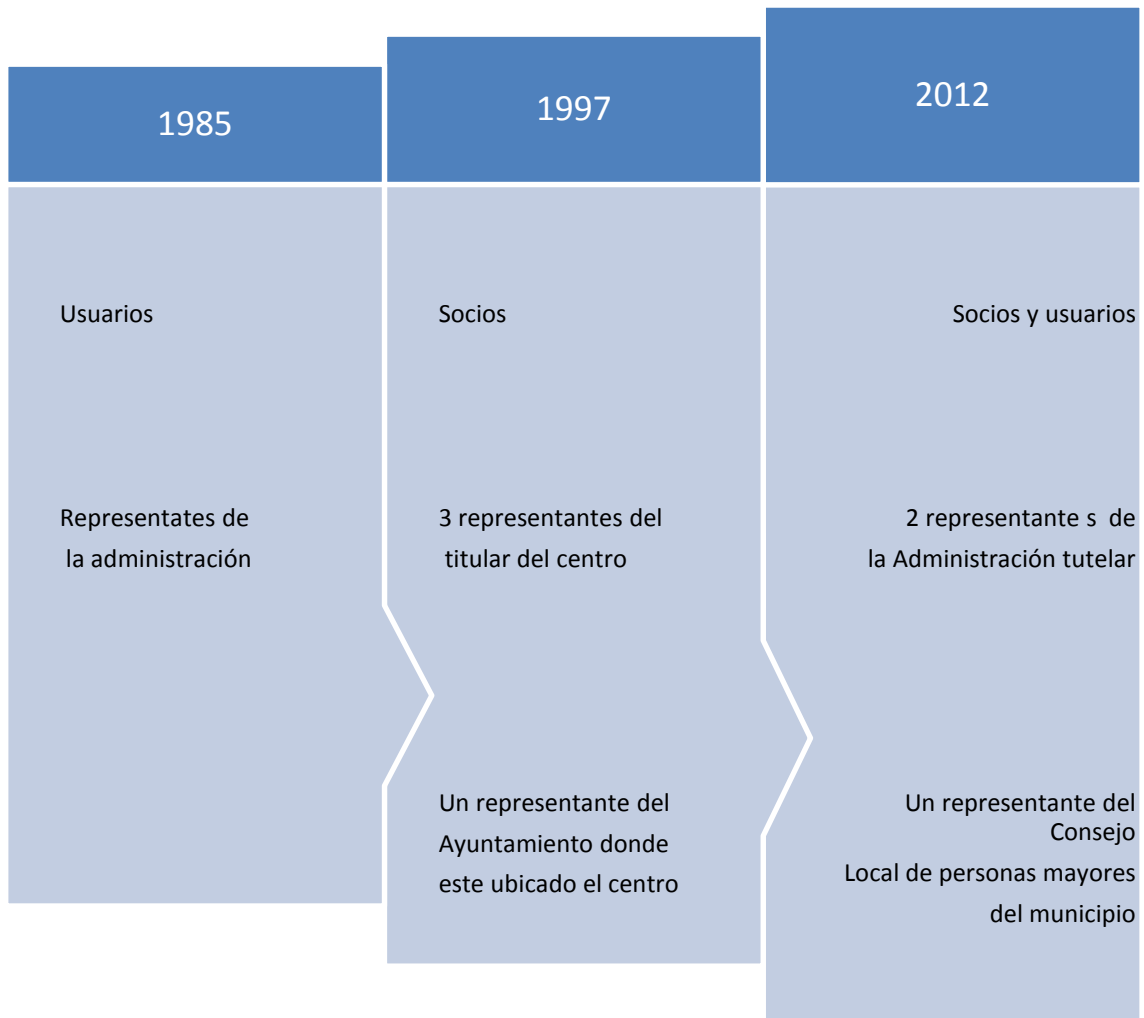
- a) Recibir información de la dirección o representante de la delegación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas realizados (programas de envejecimiento activo) en el año anterior e información de las líneas básicas de los que se tiene previsto ejecutar en el ejercicio presente.
- b) Aprobar o no el balance de la gestión llevada a cabo por la junta de participación y de gobierno en el ejercicio anterior.

Las asambleas extraordinarias son convocadas cuantas veces sea necesario, y siempre que así lo solicite bien la dirección, dos tercios de los miembros de la junta de participación y gobierno, y un quince por ciento de las personas socias y usuarias del centro. La dirección tiene muchas más facilidades para poder convocarlas..

La asamblea queda válidamente constituida en primera convocatoria con la presencia de la mayoría de las personas socias y usuarias del centro, y en segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de asistentes. Pero siempre será necesaria la presencia de la presidencia y la secretaría de la misma, o de quienes les sustituyan. Lo más frecuente es ir a la segunda convocatoria, debido al elevado número de socios y socias de los centros.

En cuanto a la composición de las Asambleas Generales, se puede observar en el siguiente gráfico nº 6 los cambios que se han ido produciendo a lo largo de su historia. En todas ellas se aprecia una “bicefalia” entre la Dirección del Centro y la Junta de Participación y de Gobierno, que además es percibida en el día a día de cualquier centro, pero que no parece plantear problemas pues se dan relaciones positivas y complementarias, aunque en ocasiones pueden originar algún que otro conflicto interno, que si no es resuelto de forma interna y con acuerdos será resuelto en la instancia superior de la administración pública (Delegación provincial de Servicios Sociales).

Figura N° 6. Composición Asamblea General de los CPAPM según normativa.



Elaboración propia, 2014

Se debe destacar, a partir de 2012, la presencia en las asambleas, con voz pero sin voto, de dos representantes de la administración titular y una persona representante del Consejo Local de Personas Mayores del municipio. Esto viene a implicar el reconocimiento a los órganos de participación de personas mayores que determinados gobiernos locales han impulsado, suponiendo un incentivo para su creación por otras corporaciones locales, algo que en las anteriores normativas de los centros no existía.

Por su parte los consejos incorporan a representantes de los CPAPM, posibilitando un vínculo muy estrecho entre ambos y a su vez de estos con las asociaciones de personas mayores existentes en cada uno de los territorios.

En relación a su funcionamiento, en todas las asambleas se constituirá una mesa formada por la Dirección del Centro, la presidencia y la secretaría de la Junta de Participación y de Gobierno, que ostenta también la presidencia y la secretaria de la asamblea, quedando la función de control normativo a la Dirección del Centro⁶¹. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los presentes, salvo en aquellos supuestos en los que se requiere una mayoría cualificada por su importancia e interés.

Entre las funciones de la asamblea, destacar las siguientes:

- a) Aprobar, la gestión de la Junta de Participación y de Gobierno.
- b) Proponer a la Dirección del centro y a la Junta de Participación y de Gobierno modificaciones o innovaciones en el Programa Anual de Actividades del centro.
- c) Aprobar el Proyecto de Reglamento de Régimen Interior.
- d) Revocar el nombramiento de la totalidad o de algunas de las personas que integran la Junta de Participación y de Gobierno.

⁶¹ Entre las funciones de los miembros de la mesa que contempla el Decreto 2012, tenemos:

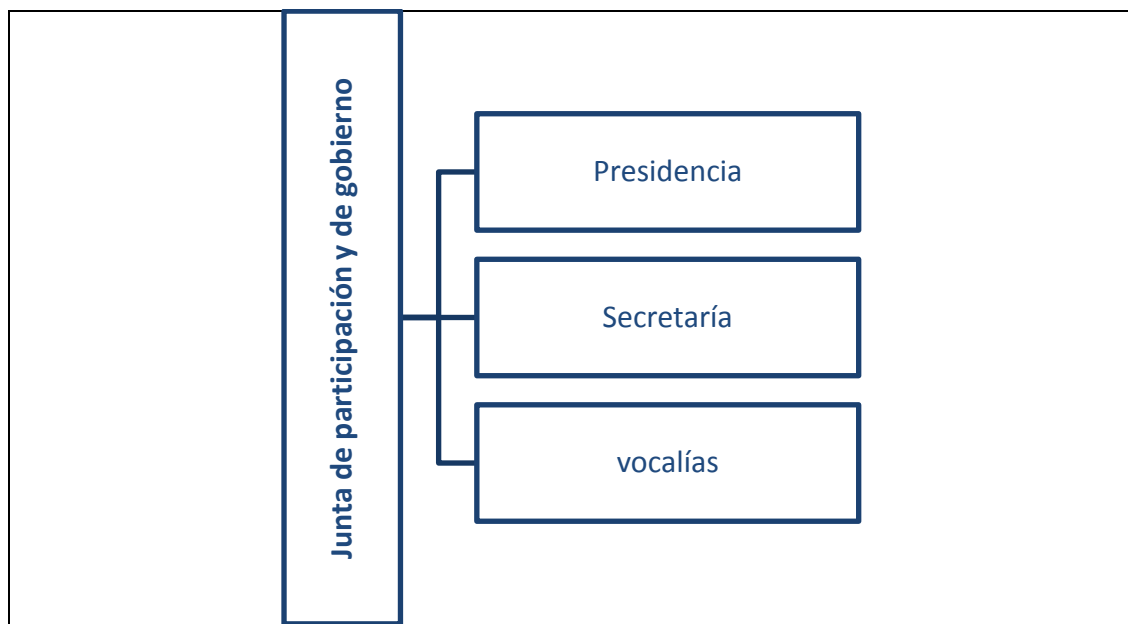
1. Corresponde a la Presidencia de la Mesa, dirigir el desarrollo de la asamblea y mantener el orden de la sesión, correspondiendo a la Dirección del centro velar por el cumplimiento de la normativa vigente.
2. Corresponde a la Secretaría de la Mesa: a) La redacción del acta de la sesión, deberá hacerse pública en el tablón de anuncios del centro y otra copia se trasladará a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales y al representante del Consejo Local de Personas Mayores.

La Junta de Participación y de Gobierno.

La Junta de Participación y de Gobierno es el órgano de representación de las personas mayores socias y usuarias del centro, e interlocutor y colaborador con la dirección en la ejecución y consecución de los objetivos de los programas de envejecimiento activo que se desarrollen en él.

Estará compuesta, como se puede ver en la figura nº 7, por la presidencia, la secretaría y las vocalías⁶². La Junta se renovará cada cuatro años, salvo excepciones como puede ser la dimisión de sus miembros antes de finalización de su mandato.

Figura Nº 7. Composición de la Junta de Participación y de Gobiernos de CPAPM.



Elaboración propia, 2014

Al comparar su composición con cualquier asociación de personas mayores, nos encontraremos con la inexistencia de la figura del tesorero, figura imprescindible para cualquier tipo de asociación. En este caso la cuestión presupuestaria está controlada por la Dirección del Centro, eso sí, con la colaboración de la Junta de Participación, lo cual

⁶² Un total de cuatro vocalías cuando el número de personas socias y usuarias sea inferior a dos mil quinientas, incrementándose en una vocalía por cada dos mil quinientas más o fracción, hasta alcanzar como máximo la cifra de siete.

implica cierto grado de control de esta sobre la gestión del centro, sus prestaciones y servicios. Aunque es un control más bien reducido, que nos induce a pensar que el “grado de poder” en la toma de decisiones de las personas mayores en el centro es escaso.

A sus reuniones pueden asistir con voz pero sin voto, un representante del Consejo Local de Personas Mayores del municipio, además, dos representantes de la administración titular. Sus sesiones podrán ser ordinarias y extraordinarias⁶³. Se celebran una vez al mes y las extraordinarias cuando las circunstancias así lo requieran. Por otro lado, la Delegación Provincial competente puede instar a la convocatoria de una sesión extraordinaria si lo creyera oportuno. Las convocatorias, por regla general, incluyen un orden del día con las peticiones de los miembros de la Junta o de cualquier socio o socia, que se comunicara a la dirección del centro, a la delegación provincial y al representante del consejo local de mayores. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple, decidiendo, en caso de empate, el voto de la presidencia.

Entre las facultades de la Juntas de Participación y de Gobierno se deben destacar las siguientes⁶⁴:

⁶³ Se realizará con una antelación mínima de 3 días hábiles, se expone en el tablón de anuncios del centro, y contiene el orden del día, lugar, fecha y hora de celebración. Como cualquier junta de gobierno se rigen por principios democráticos, quedando válidamente constituida en primera convocatoria cuando se encuentren presentes la mitad más uno de sus miembros, entre los que deberá encontrarse, el titular de la Presidencia y de la Secretaría, o en su caso de quienes les sustituyan. En segunda convocatoria, se entenderá válidamente constituida cuando estén presentes como mínimo la tercera parte de sus miembros entre los que deberá encontrarse, al menos, el titular de la presidencia y de la secretaría.

⁶⁴ Otras facultades son: Supervisar y recabar de las Vocalías cuanta información sea precisa. Recibir de la Dirección del centro comunicación del calendario del proceso electoral. Elevar propuestas de programación de actividades a la Dirección del centro. Impulsar y difundir la programación de actividades. Ser informada de horarios de apertura y cierre del centro establezca la Administración titular. Conocer el reconocimiento o denegación de la condición de persona socia o usuaria. Recibir comunicación de la dirección de los procedimientos disciplinarios que se sigan por la presunta comisión de alguna de las faltas cometida por socio o socia. Solicitar copia de las actas aprobadas en las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Mayores, así como del respectivo Consejo Provincial de Mayores. Recibir de la Dirección copia del informe semestral elevado a la Delegación Provincial sobre el nivel de ejecución y resultados de la programación del centro.

- a) Elegir y, en su caso, revocar, el nombramiento de las personas que vayan a desempeñar la Presidencia, la Secretaría y las Vocalías de área, y nombrar a las personas socias y usuarias que integrarán las Comisiones que se constituyan en relación con las áreas de los programas de envejecimiento activo.
 - b) Elaborar conjuntamente con la Dirección del centro el Reglamento de Régimen Interior.
 - c) Conocer las previsiones presupuestarias de los programas de envejecimiento activo.
 - d) Elaborar balance de gestión anual de las actividades desarrolladas.
- I) Conocer el régimen de precios de los distintos servicios que existan en el centro fijados por la Delegación provincial y proponer a ésta mejoras sobre el funcionamiento de los mismos.

Teniendo en cuenta estas funciones se puede afirmar que la Junta de gobierno, en principio, cuenta con suficientes mecanismos para el control efectivo de la marcha del centro, y con la posibilidad real de plantear cambios y mejoras en los servicios, actividades, etc. que se desarrollen en el centro.

De las figuras que destacan en la Junta de Participación y de Gobierno, son figuras claves la presidencia y la secretaria. Las vocalías, además del apoyo a la presidencia y la secretaria, dirigen las comisiones de trabajo específicas que se creen, siendo obligatoria la constitución en todos los centros de una Comisión de Acogida y otro de igualdad, con la finalidad de facilitar la integración y la implantación transversal de la perspectiva de género⁶⁵.

⁶⁵ Entre sus funciones destacan: De la Presidencia: Asistir en representación de la Junta de Participación y de Gobierno en los actos oficiales. Supervisar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la asamblea y la junta. Convocar las reuniones de la Junta de Participación y de Gobierno. Presidir la Mesa de la Asamblea General. Establecer el orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias. Dirigir las deliberaciones de la Junta, presidiendo y levantando las sesiones. Dirimir los empates mediante su voto de calidad. De la Secretaría: Custodiar las actas y documentos de la Junta de Participación y de Gobierno. Preparar las sesiones. Las vocalías: Ostentar y dirigir la titularidad del área o de las áreas, así como supervisar el funcionamiento de las comisiones adscritas a las mismas (integradas por un mínimo de dos y un máximo de ocho personas socias y usuarias).

La dirección del centro.

La persona titular de la dirección es responsable de su correcta organización y funcionamiento y, en particular, de la promoción y desarrollo de las actividades de envejecimiento activo programadas. Su nombramiento y remoción corresponde a la administración de la Junta de Andalucía, siendo empleados u empleadas públicas, con titulación de Trabajo Social, bajo dependencia orgánica y funcional de la Delegación Provincial

Por la importancia que tienen y el poder que le dan dentro de los centros, debemos destacar algunas de sus funciones:

- a. Ejecutar y justificar la consignación presupuestaria destinada a los programas.
- b. Elevar a la Delegación Provincial informe semestral sobre el nivel de ejecución y resultados de la programación del centro.
- c. Elaborar conjuntamente con la Junta de Participación y de Gobierno el anteproyecto de Reglamento de Régimen Interior del centro.
- d. Convocar la Asamblea General en sesión constitutiva, sesiones ordinarias y extraordinarias.
- e. Convocar la elección de los miembros de la Junta de Participación y de Gobierno.
- f. Convocar a la Asamblea General para la constitución de la Junta de Participación y de Gobierno.
- g. Ostentar, previa autorización de la Administración titular, la representación del centro en los actos en los que haya sido convocada.
- h. Elevar a la correspondiente Delegación Provincial, las propuestas de programas de envejecimiento activo a desarrollar, informe semestral sobre el funcionamiento y gestión, copia de las actas de las sesiones de la Junta de Participación y de Gobierno, informe sobre la participación y los resultados de cuantos convenios o programas específicos se desarrollen en el centro.
- i. Informar a la Asamblea General del Programa Anual de Actividades del centro.

Elección de los miembros de la junta de participación y de gobierno.

El procedimiento de elección se rige por una serie de principios básicos, que son:

1. La votación será individual y secreta.
2. Las candidaturas se presentarán en listas cerradas conteniendo un número de candidatas y candidatos igual al número de miembros de la Junta de Participación y de Gobierno que corresponda al centro, y un mínimo de cuatro suplentes. Mediante listas paritarias, que garantice la presencia de mujeres y hombres de forma que, ningún sexo sea menos del cuarenta por ciento del número total de integrantes de este órgano colegiado. Las regulaciones anteriores de los centros no contemplaban esta paridad en las lista. Debemos tener en cuenta que la mujer en los espacios participativos exclusivo de personas mayores ya sean asociaciones, centros o consejos, aún se encuentra poco representada, siendo su número bastante reducido
3. Se garantiza la publicidad del procedimiento electoral.

Se constituye un Comité Electoral integrado por una presidencia, una secretaría y dos vocalías. La Presidencia la ostentará la persona titular de la dirección del centro y la secretaría y las dos Vocalías, las personas socias y usuarias designadas por sorteo de entre las que así lo hubieran solicitado.

Las funciones que le corresponde a la presidencia del Comité Electoral, la titular del centro, son extensas y de mucho control sobre el proceso, como son: 1. La transparencia democrática del procedimiento de elección comunicando a la Delegación Provincial cualquier incidencia que altere el normal desarrollo del proceso. 2. Constituir la Mesa Electoral. 3. Presidir las deliberaciones que en su caso se lleven a cabo en el seno del Comité Electoral. 4. Comprobar la condición de elegibles de los miembros de las candidaturas, resolviendo cualquier impugnación a éstas.⁶⁶ En cuanto a las funciones

⁶⁶ Otras funciones son: Facilitar a la Mesa Electoral los medios materiales necesarios para el correcto desarrollo de la votación. Recepción, previo registro oficial de entrada, las candidaturas presentadas. Validar las actas de proclamación provisional y definitiva de candidaturas. Validar y ordenar la publicación en el tablón de anuncios del acta final de escrutinio. Validar el acta con la proclamación de la candidatura electa.

que le corresponden a la secretaría del comité electoral son, en líneas generales, funciones de apoyo a la presidencia⁶⁷.

Además, se constituye una Mesa Electoral que es la encargada de presidir y ordenar la votación, y realizar el escrutinio de la misma. Está compuesta de una Presidencia, una Secretaría y una Vocalía, elegidas por sorteo de entre todas las personas socias y/o usuarias incluidas en el censo electoral.

Cada candidatura podrá designar un interventor o interventora. Dispondrán de tiempo para realizar su campaña electoral contando con medios del propio centro.

Cuando se produce la proclamación definitiva de una sola candidatura, ésta pasará automáticamente a convertirse en la candidatura electa. Resulta difícil que se presente más de una candidatura en los centros, impensable incluso que se presenten más de dos candidaturas. La opinión generalizada es que siempre son los mismos los que dan el paso y de que no existen recambios, que cuesta mucho trabajo que la gente mayor se presente y asuma responsabilidades. En el supuesto de que no se presentará ninguna, se volverían a convocar elecciones y si tampoco se cubriera se elegiría una junta con carácter provisional. Para cualquier otra incidencia que pueda producirse en el procedimiento de elección la resolvería la Delegación Provincial. Anteriormente, las candidaturas podían ser individuales pero en la actualidad son listas cerradas en las que se recogen los equipos que integran las Juntas de Participación y de Gobierno.

Tras la campaña, se deja un período de reflexión que tendrá una duración de dos días naturales, aunque no entendemos muy bien cuál es la razón que justifique mantener dos días de reflexión. Finalizado el período de reflexión y durante el día siguiente, se llevará

⁶⁷ Funciones que corresponden a la secretaría del comité electoral: a) Colaborar y auxiliar a la presidencia y a las Vocalías en el desarrollo del procedimiento de elección. b) Velar por el estricto cumplimiento de los principios y normas que rigen el procedimiento de elección. c) Supervisar junto con la Presidencia y Vocalías el desarrollo de la votación y posterior escrutinio público de votos. d) Levantar acta de las reuniones del Comité Electoral. e) Levantar acta de las candidaturas presentadas, de cuantas reclamaciones se presenten y de la resolución de las mismas. h) Levantar acta conteniendo la candidatura electa y publicar ésta en el tablón de anuncios junto con el acta del escrutinio remitida por la Mesa Electoral.

a cabo la votación, pudiendo ejercerse por correo certificado o la entrega a la presidencia del comité electoral de la papeleta en sobre cerrado.

La votación y el escrutinio son públicos. El secretario de la mesa levantará acta del escrutinio que será firmada por todos los miembros de ésta, abriéndose un plazo de reclamaciones. La Dirección del centro elevará a la correspondiente Delegación Provincial en materia de Servicios Sociales la composición de la Junta de Participación y de Gobierno para la emisión de la correspondiente resolución de nombramiento de la misma, tras lo cual se convoca a los miembros de la candidatura electa para su constitución en Junta de Participación y de Gobierno.

Existencia de un régimen disciplinario

Los centros también disponen de un régimen disciplinario en el que se reflejan los diferentes tipos de falta. Las faltas se clasifican en leves, graves y muy graves. Existiendo una serie de sanciones que serán proporcionales a la infracción.

El procedimiento disciplinario se iniciará siempre de oficio por acuerdo de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos, petición de la Dirección del centro, o por denuncia escrita. Juega un papel central la administración y en una posición muy relegada la junta de participación y de gobierno. Incluso en las faltas muy graves intervendría la Dirección General competente en materia de personas mayores.

4.1.2.2. Los Consejos de Participación de Personas Mayores.

Los consejos de participación, hoy por hoy, aun existiendo otras fórmulas de participación, son el instrumento más claro de relación directa entre el colectivo de personas mayores y los gobiernos, especialmente en el ámbito local. Son el instrumento

participativo que más se compromete en la toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas. Aunque para que sean eficaces y eficientes, debe existir una doble voluntad, la política y la ciudadana, a través de su tejido asociativo. Sin esta doble voluntad los consejos son poco útiles y viables.

Actualmente, existen Consejos de Participación de Mayores en los distintos ámbitos territoriales (Nacional, regional, provincial y local). En el ámbito local son más frecuentes en grandes municipios en los que se da la existencia de un importante tejido asociativo y la existencia de CPAPM siendo su presencia más nítida en el ámbito provincial y regional.

4.1.2.2.1. El Consejo Estatal

La creación del Consejo Estatal de las Personas Mayores en 2004 quiso dar cumplimiento a uno de los objetivos prioritarios del gobierno en relación con la participación institucional en el desarrollo de los servicios destinados a los ciudadanos de la tercera edad. Además de permitir cumplir las recomendaciones de la Asamblea Mundial del Envejecimiento y la I Asamblea Estatal de Personas Mayores, dándose un desarrollo a las previsiones contenidas en el Real Decreto 1433/1985 del INSS en el que se señalaba que: “mediante norma específica, se procederá a la creación del Consejo Estatal de las Personas Mayores, con lo que se reforzará la participación de las personas mayores en las instituciones de bienestar social”. De este modo, se conseguía una antigua aspiración del colectivo de personas mayores, que venían reclamando una mayor presencia y participación en la toma de decisiones en las políticas que les afectan.

El Consejo se moverá en la línea de actuación marcada a los poderes públicos por la Constitución⁶⁸, considerándose que forma parte de dicho sistema el mantenimiento de

⁶⁸ *Artículo 50.* Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

estructuras participativas que garanticen la intervención responsable de los afectados en la solución de sus propias necesidades. Éste vino a institucionalizar la colaboración y participación del movimiento asociativo del colectivo de personas mayores en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida para el sector, en el ámbito de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado.

Con los años, se ha puesto de manifiesto la necesidad de actualizar determinados aspectos de su estructura y composición que agilicen su funcionamiento, mejore la eficacia de sus actuaciones y refuerce su representatividad. Para ello, se integró en él, además de a un representante de los diferentes consejos autonómicos de las personas mayores u órganos equivalentes, a las organizaciones de ámbito territorial estatal y no estatal, de forma diferenciada, con el fin de que en el Consejo Estatal estén representadas las distintas percepciones y realidades de las personas mayores.

El Consejo es un órgano colegiado interministerial de carácter asesor y consultivo de la Administración General del Estado, adscrito a Servicios Sociales, que entre sus funciones tiene la de formular propuestas sobre políticas dirigidas al sector, participar en la elaboración y desarrollo de servicios e informar de los proyectos y disposiciones generales relacionadas con el colectivo⁶⁹.

Se debe destacar que entre las figuras que contempla el Consejo Estatal la vicepresidencia segunda y el secretario recaen en representantes de las organizaciones de personas mayores, elegido por y entre los consejeros pertenecientes a aquellas confederaciones, federaciones o asociaciones que lo componen. Además, están representados los consejos u órganos colegiados que realicen análogas funciones a las del Consejo Estatal, de cada una de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y cuyo funcionamiento es muy parecido al nacional.

⁶⁹ Otras de las funciones son: Conocer previamente y asesorar sobre las convocatorias de subvenciones. Fomentar el desarrollo del asociacionismo y la participación de las personas mayores en la sociedad. Establecer sistemas de cooperación entre los poderes públicos y las organizaciones sociales. Y representar al colectivo de las personas mayores ante las instituciones y organizaciones de ámbito nacional e internacional.

4.1.2.2.2. Consejo Andaluz.

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía (1988) en su Artº 2º regula los principios generales, de entre los cuáles está el principio de participación mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los Servicios Sociales, concretándose en órganos de gestión y participación.

En el SPSS el consejo por excelencia es el de Servicios Sociales, siendo un órgano de participación de naturaleza consultiva y asesora. Entre sus funciones se encuentran las de informar con carácter previo los proyectos normativos relacionados con los servicios sociales, de los presupuestos y del plan regional de servicios Sociales; conocer y evaluar los resultados de su gestión; emitir dictámenes que le sean solicitados, y formular propuestas e iniciativas a los órganos competentes. La ley solo hace mención a otros posibles consejos que se constituyan y que asumirán funciones similares referidas a su ámbito territorial de competencias, debiendo contribuir a suscitar la participación de la población en la definición de las necesidades sociales, así como a elevar propuestas al Consejo Andaluz de Servicios Sociales.

En Andalucía, se dan la existencia del Consejo Andaluz, los Consejos Provinciales y los Consejos Locales de Personas Mayores regulados por el Decreto 2777/1995, y modificado por el Decreto 165/1997; con la peculiaridad de que aquellos municipios que decidieron constituirlos y ponerlos en marcha debían además de ajustarse a su propia normativa municipal (Reglamentos de Participación Ciudadana) en los que se recogen la posibilidad de la puesta en marcha de consejos de participación de carácter sectorial.

El Consejo Andaluz de Mayores es el órgano de participación sectorial que tiene por objeto facilitar la participación de las personas mayores en el ámbito de la política social de la comunidad. Se configura un único consejo, pero se constituyen consejos en todas y cada una de las ocho provincias. Estos dependerán directamente de las delegaciones provinciales responsables de servicios sociales, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Está integrado por un amplio abanico de entidades: representantes de las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo de personas mayores; asociaciones de mayores que tengan su ámbito de competencias a nivel regional y que cuenten con un mínimo de ochocientos asociados; confederaciones y federaciones de asociaciones de mayores de ámbito regional que cuenten, como mínimo, con ochocientos asociados y agrupen, al menos, a cuatro asociaciones. organizaciones sindicales de Andalucía, que cuenten con estructuras internas específicas para pensionistas y/o jubilados; entidades sin ánimo de lucro que atiendan al sector; Mayores usuarios de Centros y Servicios de atención especializada al mayor; representantes de los Consejos Provinciales de Mayores; personas de relevancia en el sector por su trayectoria, experiencia y conocimiento.

El decreto que los regula contempla un elevado número de funciones, entre las cuales destacan: cooperar con las entidades públicas y privadas en el desarrollo de programas, actividades y campañas informativas y de divulgación; promover el desarrollo, seguimiento y evaluación de los objetivos, previsto en los distintos Planes Sectoriales; conocer y evaluar los resultados de la gestión de los recursos que se desarrollen para la atención a este colectivo y proponer la adopción de medidas para su mejora; promover estudios e investigaciones; promover las actuaciones y medidas que impulsen y fomenten el voluntariado social por y para los mayores, así como la solidaridad intergeneracional; elaborar y remitir propuestas e informes a las distintas Administraciones Públicas en materias relacionadas, con el sector de mayores; asesorar e informar al Consejo Andaluz de Servicios Sociales. Favorecer la participación activa de todos los mayores andaluces actuando como interlocutor del colectivo ante los poderes públicos; fomentar el asociacionismo de las personas mayores, prestando apoyo técnico que precisen para potenciar su presencia y participación en la sociedad⁷⁰.

⁷⁰ Otras: Conocer y evaluar los resultados por las Administraciones Públicas. Favorecer la participación activa de todos los mayores andaluces actuando como interlocutor del colectivo ante los poderes públicos. Promover y velar por el desarrollo de la participación social de los Usuarios en la prestación y control de calidad de los servicios y centros. Participar y mantener las relaciones con los órganos y consejos de carácter consultivo de mayores que se constituyan en el ámbito de otras Administraciones Públicas. Representar y velar por los intereses de las personas mayores ante las Entidades públicas y privadas.

Además, cuenta con algunas funciones específicas como las de: coordinar la actuación de los consejos Provinciales de Mayores; conocer e informar, con carácter previo, los proyectos normativos que afecten al colectivo; informar, con carácter previo, los proyectos normativos y de planes de actuación; participar y mantener las relaciones con los órganos y consejos de carácter consultivo de mayores que se constituyan en el ámbito regional y estatal.

Por otro lado, La ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, muy reivindicada por el movimiento asociativo del sector de personas mayores, en su Título II «De la participación de las personas mayores», desarrolla el mandato constitucional referente a los poderes públicos de facilitar, promover e incentivar su participación como ciudadanos y ciudadanas, consagrando la participación institucional a través de los Consejos de Mayores. Uno de sus objetivos es *“fomentar la participación del movimiento asociativo de las personas mayores en el proceso de integración comunitaria”*.

4.1.2.2.3. Las Consejos Provinciales

Los Consejos Provinciales de Mayores, al igual que el de la Comunidad Autónoma, están regulados por el Decreto 277/1995 posteriormente modificado por el Decreto 165/1997. Son el órgano de participación sectorial de los mayores en el ámbito de la política social a nivel provincial. Todas las provincias cuentan con Consejos de Mayores. Están integrados por: las Administraciones Públicas con competencias en materia de mayores (locales y provinciales); asociaciones de mayores de ámbito provincial y supralocal que desarrollen su actividad, al menos, en una Comarca o Zona de Trabajo Social (ZTS); Federaciones Provinciales de Asociaciones de Mayores; organizaciones sindicales con estructuras específicas para pensionistas y/o jubilados; entidades sin ánimo de lucro de que atiendan al colectivo de mayores; mayores usuarios de los Centros y Servicios y por último, los Consejos Locales de Mayores (un máximo de 8).

Entre sus funciones están: cooperar con las entidades públicas y privadas en el desarrollo de programas, actividades y campañas informativas y de divulgación relacionadas con las personas mayores; promover el desarrollo, seguimiento y evaluación de los objetivos relacionados con las personas mayores, previstos en Planes Sectoriales de Actuación por las Administraciones Públicas; conocer y evaluar los resultados de la gestión de los recursos que se desarrollen para la atención del colectivo; promover estudios e investigaciones sobre aspectos relacionados con la situación y calidad de vida de las personas mayores; elaborar y remitir propuestas e informes a las distintas Administraciones Públicas en materias relacionadas, con el sector de mayores, que sean solicitados por aquellas o que acuerde el Consejo; favorecer la participación activa de todos los mayores actuando como interlocutor del colectivo ante los poderes públicos y fomentar el asociacionismo de las personas mayores, prestando a las organizaciones de mayores el apoyo técnico que precisen para potenciar su presencia y participación en la sociedad.

Todos los Consejos Provinciales actúan en pleno o en comisión permanente. Se reúnen con una periodicidad de dos y cuatro veces anuales, respectivamente, a excepción de posibles convocatorias extraordinarias. Los plenos están integrados por un Presidente, Vicepresidente que es elegido por los vocales del pleno y normalmente recae en un mayor, y treinta y cuatro vocales: ocho vocales por las Administraciones Públicas Autonómica y locales (Diputado del área de Servicios Sociales de la Diputación Provincial correspondiente, Concejal del área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de la Capital de la provincia, un representante de un Ayuntamiento de más de 20.000 habitantes, un representante de un Ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes de la provincia), siete vocales por las Federaciones y Asociaciones de Mayores, cuatro vocales por las organizaciones sindicales, dos vocales por las Entidades sin ánimo de lucro, cinco vocales por los mayores usuarios, y hasta un máximo de ocho vocales por cada uno de los Consejos Locales de Mayores existentes. Además, un secretario, funcionario público, que actuará, con voz y sin voto. La duración de los cargos será de cuatro años. La comisión permanente será elegida de entre los miembros del pleno. Además pueden constituirse comisiones específicas de trabajo para tratar temas diversos (políticas

sectoriales de mayores, consejos locales...). Todas las decisiones se toman por mayoría. Se recoge en actas incluyéndose las propuestas.

4.1.2.2.4. Consejos Locales

Según el Decreto 277/1995, son órganos sectoriales de participación de las personas mayores en los asuntos municipales. Estos se rigen por sus normas específicas y coordinarán su funcionamiento con el Consejo Provincial de Mayores correspondiente. Estos consejos, en la actualidad, siguen siendo pocos, de aquí que los propios representantes del colectivo de personas mayores no dejen de reivindicar e impulsar la creación de estos informando y pidiendo a las autoridades locales que los articulen, lo que supondría contar con una mayor representación no solo en los municipios sino también el ámbito provincial de la que actualmente tienen.

En el siguiente cuadro nº 11 se puede observar el número de Consejos Locales de Mayores existentes en las provincias de Andalucía. Como se puede apreciar se dan en pocos municipios, aunque la tendencia futura es al alza con un incremento del 32 % entre los años que van de 2009 a 2014.

Cuadro nº 11. Consejos Locales de Mayores con representación en los Consejos Provinciales.

Provincia	2009	2014
Almería	5	5
Cádiz	1	4
Córdoba	1	2
Granada	2	2
Huelva	2	2
Jaén	2	2
Málaga	3	3
Sevilla	1	5
Total	17	25

Elaboración propia. A partir de datos de la Junta de Andalucía, 2015

La aprobación y constitución de los Consejos Locales de Mayores se hace posible jurídicamente por la complementación de dos reglamentaciones básicas, que son:

- Una específica municipal, los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana, cuya existencia se da en muchos municipios impulsados por la Ley de Modernización de la Administración local de 2003, y que pretende facilitar la participación en la toma de decisiones de las políticas locales, y en los que se contempla específicamente la creación de los Consejos de Participación Sectoriales (Personas Mayores, Mujer, Juventud...).

- A nivel de Comunidad Autónoma con la aprobación de un marco legislativo amplio sobre mayores y sobre su participación dentro del SPSS, en la que se debe destacar el decreto que regula los Consejos de Participación de Mayores.

Por tanto, nos encontramos con reglamentos sectoriales de Consejos locales de Mayores en los que se observa esta relación y ajuste normativo. Se circunscriben principalmente a las concejalías relacionadas con servicios sociales y/o mayores, con una serie de características comunes, que son:

- Son órganos de carácter consultivo cuya finalidad es canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos públicos.
- Su creación se realiza por acuerdo del pleno municipal.
- Es necesario y obligado que las personas mayores estén organizadas y legalmente constituidas como asociación o entidad, según la legislación vigente, para poder formar parte de estos.
- Entre sus requisitos indispensables para acceder es el estar inscrito como asociación en el registro de entidades del respectivo Ayuntamiento.

Entre sus funciones están: información, asesoramiento, presentación de iniciativas, propuestas, y la realización de consultas en todas las cuestiones que afecten al colectivo. Suelen estar compuestos por: un/a presidente/a que será el o la alcalde o alcaldesa; un/a vicepresidente/a que será el/la concejal del área en cuestión, y un secretario que será un funcionario/a y por vocales, existiendo variaciones de uno a otro ayuntamiento (asociaciones y centros de participación de mayores, grupos políticos, sindicatos, representantes de otras áreas públicas relacionada con el sector, representantes de distrito-esto en grandes municipios). Su número es diferente según el tamaño del municipio (oscila entre un mínimo de diez y un máximo de treinta y cinco) y también dependerá de cada corporación la manera de su elección (en unos casos la asociación simplemente solicitará estar y en otros tendrá que pasar por un proceso de elección, que

suele darse en municipios grandes con un importante número de asociaciones y entidades de mayores).

Sus órganos de gobierno se reducen a tres, aunque en algunos sólo se establecen dos, y son: Pleno, comisión permanente y comisiones de trabajo⁷¹.

⁷¹ Plenos.- Se convocan entre tres y cuatro veces al año, por escrito, levantando actas con los acuerdos adoptados, por mayoría simple salvo determinadas cuestiones que se requerirá una mayoría absoluta. Cuyas funciones son: Emitir informes e asesoramiento para la elaboración de proyectos o iniciativas que afecten específicamente a los mayores; Presentar iniciativas y formular recomendaciones en relación con planes o programas municipales; Aprobar el programa de actividades del Consejo; Aprobar normas de funcionamiento interno; Elegir a los miembros de la permanente; Y crear y supervisar las comisiones de trabajo.

Comisión Permanente.- Integrada por el presidente o en quién delegué, el secretario y entre tres o nueve según municipio. Se convocan como mínimo cuatro veces al año. Y entre sus funciones: Cumplir y hacer cumplir todos los acuerdos del pleno; dictaminar los informes y trabajos de las comisiones; elaborar memoria anual; y preparar las sesiones del pleno.

Comisiones de trabajo.- Son creadas por el pleno del consejo, para el estudio de cuestiones concretas como estudios, informes o dictámenes. Su función será la de asesoramiento al Pleno. Estas tienen una duración concreta en el tiempo, en función del tema que traten. Sus integrantes será elegidos en el mismo pleno aunque podrán designarse personal externo como técnicos para apoyos puntuales (entre las comisiones pueden existir la de reglamento, la de estudio de normativa o la de programa para mayores, actividades de tiempo libre y ocio...).

4.2. Personas Mayores, asociacionismo y espacios participativos en la Provincia de Sevilla.

Para conocer la realidad objeto de la investigación, se hace necesario disponer de una serie de datos básicos sobre sector de población de personas mayores, con referencias a características demográficas, asociacionismo y espacios que hacen posible su participación que nos permita una mejor contextualización del campo de estudio.

4.2.1. LAS PERSONAS MAYORES EN LA PROVINCIA DE SEVILLA.

Partiendo de los datos aportados por el Anuario Estadístico de la Provincia de Sevilla (2013) y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Andalucía cuenta con un total de 8.421.274 millones de habitantes, de los cuales 1.938.974 habitantes corresponden a la Provincia de Sevilla. Esto supone el 23% del total de la población de la comunidad, convirtiéndola en la provincia más poblada de las ocho, seguida de Málaga y Cádiz. En el cuadro nº 12, se puede ver en porcentajes una comparativa por grupos de edad para Andalucía y Sevilla. El grupo de personas mayores de 64 años representa el 15,67% de la población total de Andalucía frente al 14,61% en la Provincia de Sevilla, algo más de un punto de diferencia, por tanto una población menos envejecida que el conjunto de la comunidad autónoma.

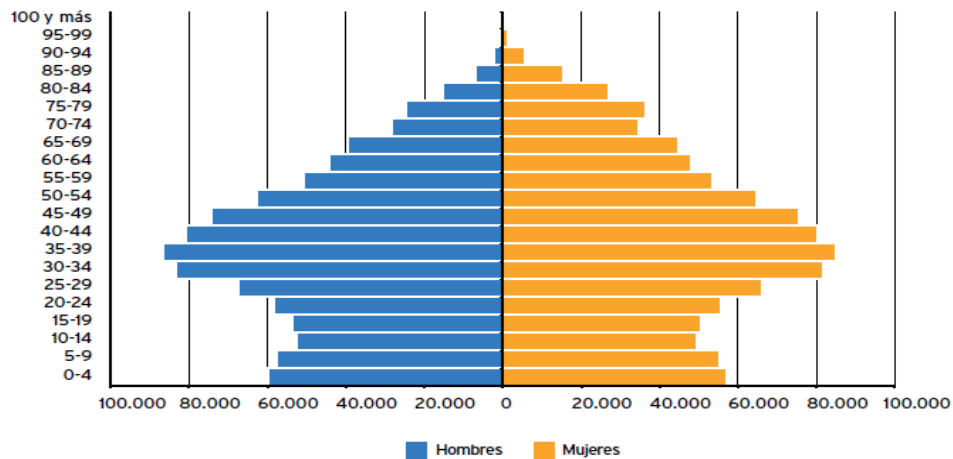
Cuadro Nº 12. Porcentajes de población por tramos de edad según ámbito territorial.

Grupos de Edad	Andalucía	Provincia Sevilla
Menores de 15	17,3	17,10
De 15 A 64	69,9	68,29
Más de 64	15,67	14,61
Total	100%	100%

Fuente: INE.

Sin embargo, y aunque no pueda considerarse una población envejecida, como podemos ver en la pirámide de población de la provincia, su tendencia futura es al envejecimiento.

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE SEVILLA 2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Entre 2007 y 2012, un periodo de cinco años, la población de la provincia de Sevilla ha experimentado un aumento del 4,8%, que ha supuesto un incremento de en torno al 1% cada año. Se trata de un comportamiento similar al de los ámbitos territoriales superiores de Andalucía y España. Aunque en cuanto a la edad, son los tramos de población adulta los que concentran el mayor número de personas, se muestra la estructura de población por sexo equilibrada manteniéndose la proporción de hombres y mujeres en un porcentaje del 49% y el 51% del total respectivamente.

La población de más de 65 años asciende a 283.255 personas (14,61% de la población total) de las que el 41,6% son hombres y el 58,4% son mujeres (117.795 y 165.460 respectivamente). Este tramo de edad refleja un mayor peso de las mujeres que si lo comparamos con el total de la población. Sevilla es una de las tres provincias de Andalucía con menor población de más de 64 años.

La provincia la integran un total de 105 municipios, cómo podemos se puede observar en el siguiente cuadro nº 13, se observa un porcentaje mayor de personas mayores de 65 años en los municipios pequeños y grandes (7,27% y 15,73 respectivamente) en los que se supera el porcentaje de la comunidad autónoma que se sitúa en el 15,67 %. El resto de municipios está por debajo de la media andaluza, que se corresponde con municipios con una población entre 5000 a los 500000 habitantes..

Cuadro Nº 13. Datos de población por municipios según intervalos de población.

Municipios	Nº Municipios	Población Total	Población >65	% Mayores
Con menos 5.000 hab.	39	101725	17566	17,27
Entre 5000 y 10000 hab.	30	208773	28569	13,68
Entre 10000 y 20000 hab.	19	284219	37899	13,33
Entre 20000 y 50000 hab.	13	387546	48690	12,56
Más de 50000 hab.	4	956711	150531	15,73
Totales	105	1938974	283255	14,61

Elaboración propia. A partir de los datos del anuario estadístico de la provincia, 2015.

El 53,14% de las personas mayores de la provincia de Sevilla se concentra en tan solo cuatro municipios de los 105 que la conforman, siendo Sevilla Capital la que cuenta con el mayor número. En el otro extremo, un total de 39 municipios de menos de 5.000 habitantes solo agrupa el 6,20 % de personas mayores de la provincia. Para otros 49 municipios con poblaciones entre 5.000 y 20.000 habitantes, los mayores suponen el 23,45%. Para los municipios con población entre 20.000 y 50.000, el porcentaje de personas mayores representa el 17,18 % del total de la provincia.

Si dividimos la provincia en áreas geográficas⁷², se puede ver en el siguiente cuadro nº 14 y gráfico nº 2 qué áreas territoriales tienen un mayor o menor porcentaje de personas mayores de 65 años. A partir de los datos podemos distinguir tres grandes espacios demográficos, que son: una primera zona territorial en la que el porcentaje de personas mayores respecto de sus poblaciones supera la media de la provincia y la de Andalucía y que comprende la Sierra Norte (16,89%), la Sierra Sur (16,57%), la Campiña Morón y Marchena (16,56%) y la Comarca de Écija (15,05%). Una segunda zona en la que el porcentaje de personas mayores se encuentra en torno a la media provincial pero por debajo de la andaluza y comprende el Área metropolitana (14,61 %), La Campiña (14,17%) y la Vega del Guadalquivir (14%). Una tercera zona con un menor porcentaje de población mayor de 65 años muy por debajo de la media provincial y andaluza y que comprende el Aljarafe (12,51%) y el Bajo Guadalquivir (12,84%).

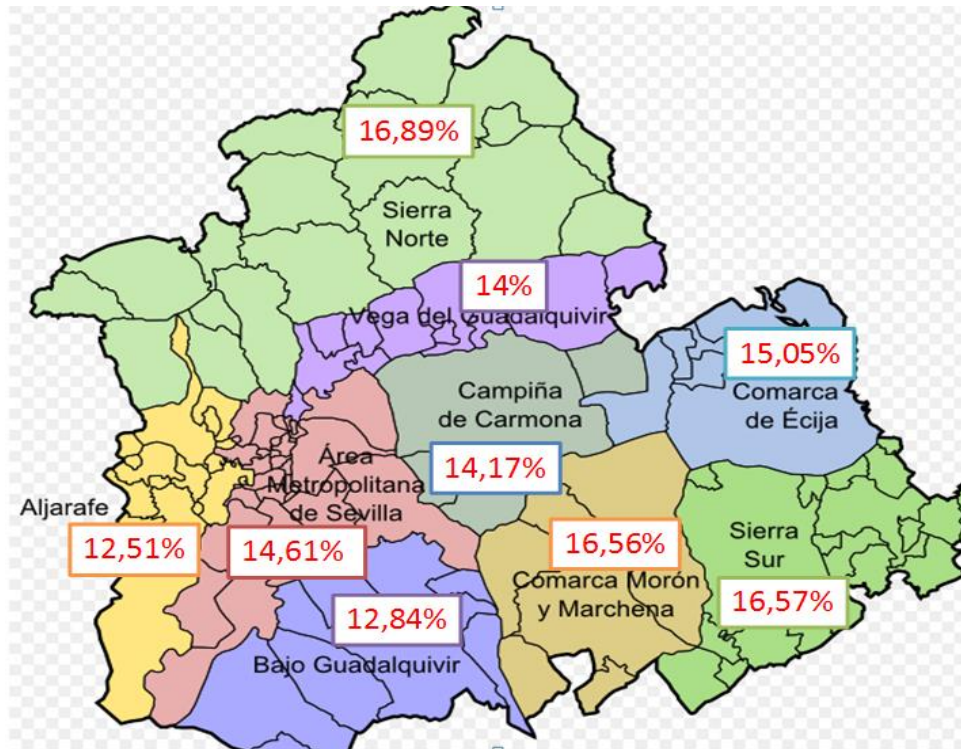
⁷² La Junta de Andalucía en Orden de Marzo de 2003 basa esta división en criterios tanto territoriales, socioeconómicos y demográficos. Establece un total de 9 áreas: Área Metropolitana, El Aljarafe, La Vega del Guadalquivir, Sierra Norte, Sierra Sur, Bajo Guadalquivir, Campiña de Carmona, Comarca de Morón y Marchena, y la Comarca de Écija

Cuadro Nº 14. Datos población mayor de 65 años por áreas geográficas.

Áreas geográficas	Nº Municipios	Nº Población	Población > 65	% > 65
Aljarafe	13	85426	10692	12,51
Área Metropolitana	22	1218312	178082	14,61
Bajo Guadalquivir	7	150615	19350	12,84
Campaña de Carmona	4	75342	10676	14,17
Campaña Morón y Marchena	7	95088	15752	16,56
Comarca de Écija	4	55922	8419	15,05
La Vega del Guadalquivir	11	106527	14935	14
Sierra Norte	18	61828	10447	16,89
Sierra Sur	19	89914	14902	16,57

Elaboración propia. A partir de los datos del anuario estadístico de la provincia.2015

Gráfico N° 2. Porcentaje de personas mayores de 65 años por áreas geográficas.



Elaboración propia, 2015

4.2.2. EL ASOCIACIONISMO DE LAS PERSONAS MAYORES.

Aunque existen estudios sobre el asociacionismo y la participación en Andalucía, faltan por realizar análisis más detallados y con una visión continua que aporten descripciones y conclusiones más significativas. Pero si nos referimos al asociacionismo de las personas mayores entonces nos encontramos con una escasez de estudios, datos y análisis específicos. Es de especial importancia disponer de conocimientos sobre aspectos y variables del movimiento asociativo del colectivo de mayores, que nos permita acercarnos a determinados procesos participativos entre los cuáles se encuentran los creados por las administraciones públicas para acercarlos a los procesos de elaboración de políticas públicas que les afectan.

Para obtener datos fiables sobre el asociacionismo de las personas mayores en la provincia de Sevilla, se han utilizado diferentes fuentes oficiales a las que se puede recurrir por diferentes vías, como son: el Anuario Estadístico de Andalucía, que presenta datos de las entidades que se inscriben en el registro por provincias según tipo o clase por año; el Registro de Asociaciones de Andalucía disponible de forma abierta a través de la Consejería de Justicia e Interior competente en la materia; el Registro Provincial de Asociaciones y algunos registros municipales a los que en determinados casos se puede acceder por vía telemática. Todos estos registros vienen a contener datos sobre asociaciones registradas o inscritas lo largo del tiempo.

Entre las dificultades detectadas y al trabajar datos de distintos registros, cabría destacar dos:

- La falta de coincidencias en cuanto al número de asociaciones entre registros, lo que hace difícil precisar los datos.
- Los registros contienen datos de todas las asociaciones que se han registrado a lo largo del tiempo, pero esto no quiere decir que determinadas asociaciones continúen funcionando o estén activas. En ocasiones, las entidades no se dan de baja y siguen como activas en el registro. Esta es una cuestión generalizada en

todos y cada uno de los registros mencionados. El problema que no es achacable a los registros, aunque quizás fuera conveniente establecer algún mecanismo de control por parte de estos que permitieran disponer de datos actualizados y reales.

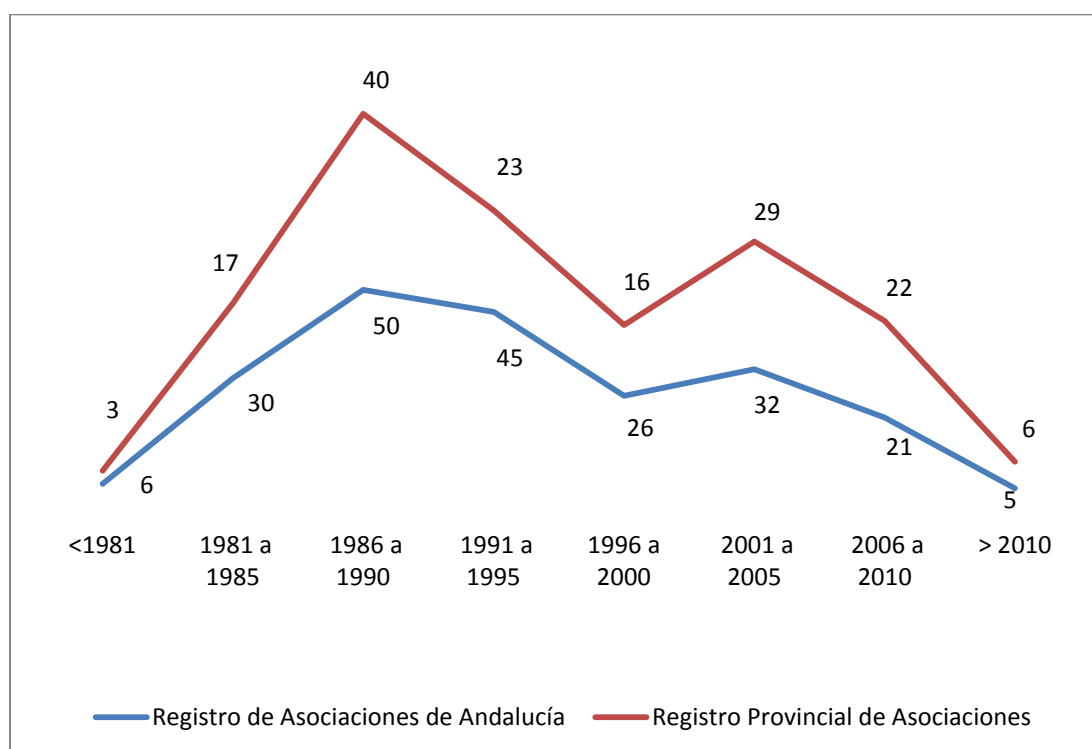
A tenor de lo dicho, aquí se ha tomado como fuente principal el Registro de Asociaciones de Andalucía (RAA) enriqueciendo sus datos con los de las otras fuentes estudiadas.

En la provincia aparecen registradas en torno a 13.660 asociaciones, de las cuales destacan aquellas de contenido cultural, ciencias, artes y letras, deportivas, educativas, recreativas y vecinales. Las registradas del colectivo de personas mayores se hacen con la categoría de Tercera edad, jubilados y pensionistas, que a su vez engloba tres subcategorías: pensionistas y jubilados civiles; pensionistas y jubilados militares, y tercera edad. En dicha categoría se han encontrado un total de 215 asociaciones que representan el 1,6% del total de las asociaciones de la provincia. Si tenemos en cuenta que la población mayor de la provincia asciende a 282.255 personas, a cada asociación le podrían corresponder unas 1.312 personas. En principio, esto nos hace pensar que el número de asociaciones de personas mayores en la provincia es más bien escaso, independientemente de que un buen número de personas mayores pueda participar o ser miembro de otras asociaciones o entidades, ONGs, partidos políticos, vecinales o de voluntariado entre otras.

Las 215 asociaciones, al agruparlas por año de inscripción, como se puede ver en el gráfico nº 3, se comprueba que a principios de los años ochenta el número de asociaciones inscritas era muy bajo. Se inicia un proceso ascendente en el número de inscripciones con un incremento muy importante llegando a su máximo histórico entre los años 1.986 y 1.995 que concentran el 70% del total de las inscripciones registradas. Este hecho coincide, por un lado, con un cambio en la mentalidad de las autoridades públicas en relación al problema del envejecimiento, y por otro, a la necesidad de hacer posible la participación real de las personas mayores en todo lo relacionado con las políticas públicas que les afectan (envejecimiento activo). También

va a ser posible al desarrollo que experimenta en estos años el SPSS que presta especial atención al sector, siendo prioritario junto a menores y familia. A partir de 1.996 se detecta una disminución en el número de inscripciones, para iniciar un leve repunte en 2.001 que se verá frenado a partir de 2006 coincidiendo con el inicio de la crisis y que ha seguido disminuyendo hasta la actualidad.

Gráfico N° 3. Asociaciones inscritas de personas mayores, por años y según registro.



Elaboración propia, 2014

Por otro lado, como se refleja en el siguiente cuadro n° 15, los municipios de la provincia con una población inferior a 10.000 habitantes (69 municipios) agrupan un total de 77 asociaciones. En cada municipio existe una sola asociación, salvo alguna excepción. Los municipios con una población entre 10.000 y 50.000 habitantes (32 municipios) agrupan un total de 49 asociaciones, en torno a 1,5 asociaciones por municipio. En cuatro municipios con una población superior a 50.000 habitantes encontramos que tres de ellos agrupan un total de 10 asociaciones – una media de 3,3 asociaciones por cada uno- y solo Sevilla capital dispone de un total de 79 asociaciones.

Cuadro N° 15. Asociaciones de personas mayores según población del municipio y año de Registro.

Municipio\Años	<1981	1981 a 1985	1986 a 1990	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005	2006 a 2010	>2010	Total
< 5000 hab.	2	3	14	13	4	5	1	0	42
Entre 5000 y 10000 hab.	1	6	11	8	4	1	3	1	35
Entre 10000 y 20000 hab.	0	2	5	9	2	2	2	2	24
Entre 20000 y 50000 hab.	0	3	4	4	3	8	3	0	25
> 50000 hab.	3	16	16	11	13	16	12	2	89

Elaboración Propia, 2014

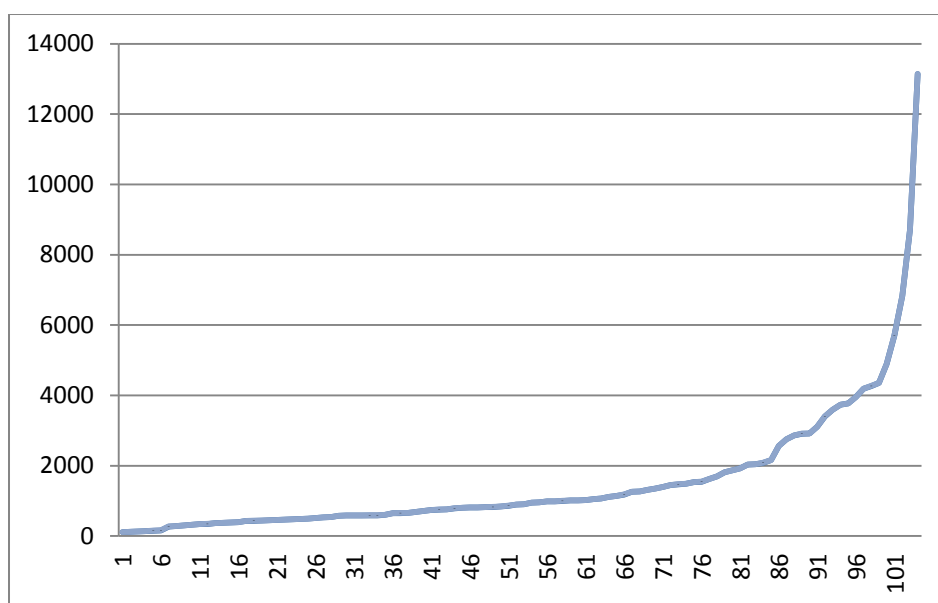
También se comprueba que aquellos municipios con una población inferior a 20.000 habitantes el mayor número de inscripciones en el registro de asociaciones se produce entre 1986 y 1995. Es el mismo intervalo de años que para el conjunto de los municipios de la provincia. En cambio, en aquellos municipios con una población superior a 20.000 podemos observar una cierta constante en el número de inscripciones en el registro desde 1981. Casi se mantiene hasta 2001, año en el que incluso se incrementan de manera destacable, iniciándose un descenso a partir de 2006. Por ello, se puede afirmar que en los pueblos con mayor población general y mayor población de personas mayores de 65 años, la creación de asociaciones se mantiene de forma constante a lo largo de los años. Entre las razones tenemos: una relacionada con el peso de los municipios en el que los más pequeños en población han ido disminuyendo en habitantes frente a los municipios con más de 20.000 habitantes y más aún con los que

cuentan con más de 100.000 que han visto aumentar sus poblaciones⁷³. Otra es que el mayor número de mayores de 65 años de la provincia de Sevilla (70%) vive en municipios con poblaciones superiores a 20.000 habitantes.

Sin embargo, es generalizado en todos los municipios. Coincidiendo con los años de la crisis comprobamos que se ha experimentado un descenso importante en el número de inscripciones y por tanto de creación de asociaciones de personas mayores. Esto guardaría relación con el cambio de prioridades e intereses dentro del sector de personas tanto por razones económicas como sociofamiliares.

Es por lo que, se puede concluir, como se refleja en el siguiente gráfico nº 4, que a mayor población en el municipio, salvo alguna excepción, se da una mayor existencia de asociaciones de personas mayores. Cuanto más urbano es el espacio, más proclive es a mecanismos de participación institucional de mayores. Este dato es importante para las administraciones locales y provinciales, cuando se planteen o no la creación de órganos participativos dirigidos al sector de personas mayores.

Gráfica Nº 4. Asociaciones de mayores según población

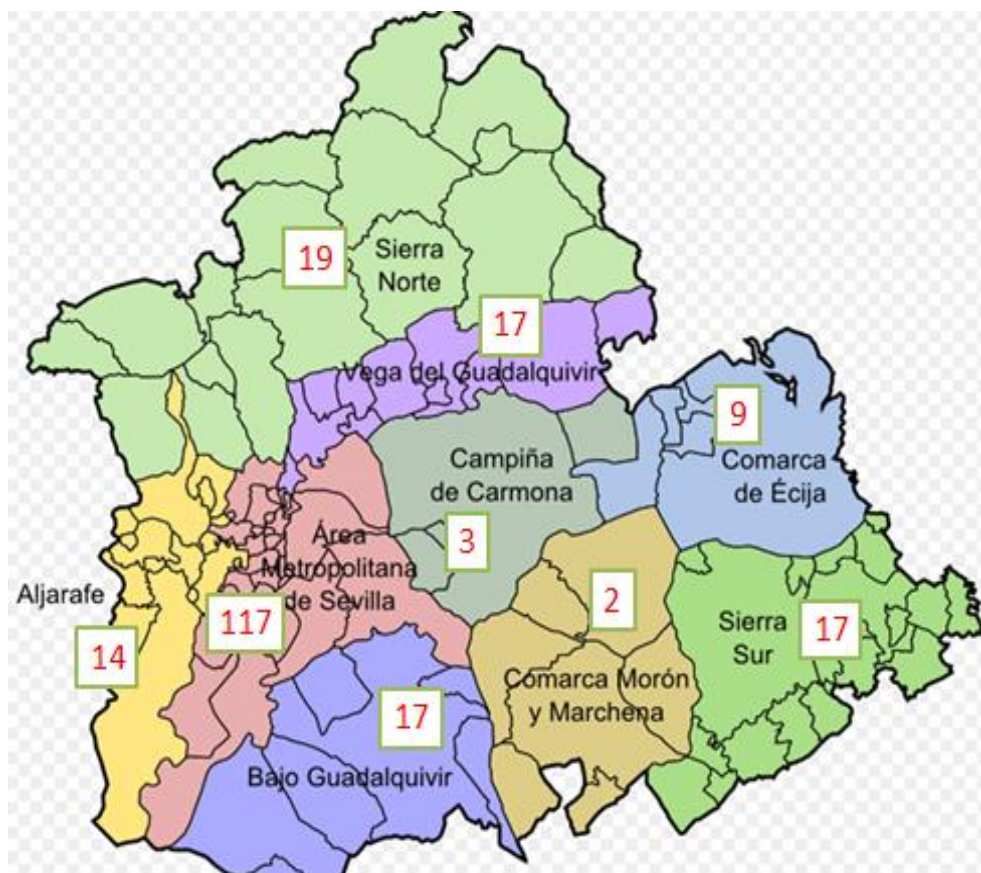


Elaboración propia, 2014

⁷³ Informe del BBVA sobre la Población de Sevilla (2007).

Al agrupar los datos por territorios o áreas geográficas, como se aprecia en la siguiente gráfica nº5, tenemos que es el Área Metropolitana de Sevilla la que cuenta con un mayor concentración y número de asociaciones de personas mayores, siendo además el área que mantiene una constante a lo largo de los años en relación al número de inscripciones de asociaciones de mayores y en torno a la cual se dan mayores procesos y creación de órganos participativos por parte de las administraciones dirigidas al sector.

Gráfico Nº 5. Nº de asociaciones por áreas geográficas.



Elaboración propia, 2014

Como hemos podido observar, el movimiento asociativo de personas mayores en la provincia de Sevilla posee cuotas significativas, que se han visto incrementadas a lo largo de las últimas décadas. Pero en estos últimos años, coincidiendo con la aparición de la crisis económica, ha experimentado un importante descenso que como ya se ha

mencionado anteriormente, guardaría relación con un cambio en las prioridades e intereses del propio colectivo tanto por razones económicas como socio-familiares.

En la década de los ochenta se pensaba que en el futuro inmediato se produciría un incremento en la creación de asociaciones de personas mayores, basándose, sobre todo, en que las nuevas generaciones de mayores contarían con un mayor nivel educativo, económico y cultural. De hecho, en Sevilla, como vemos, ha sido así salvo en dos momentos concretos, que curiosamente coinciden en tiempos de crisis económicas profundas. El primer momento, entre los años 1995 y 2000, en los que se comprueba una disminución en el número de registro que se produce el marco de la crisis de 1993 cuya recuperación se inicia en 1995⁷⁴. El segundo momento, después de un repunte significativo en la creación de asociaciones entre 2001 y 2005, se inicia un descenso espectacular en el número de inscripciones coincidiendo con el inicio de la actual crisis en 2007 hasta hoy.

Entendemos que el estancamiento actual del movimiento asociativo de personas mayores se debe a una serie de razones, de las cuales se destacan las siguientes:

- El aumento de prestaciones y servicios públicos nada desde mediados de la década de los noventa hasta la aprobación de la ley de dependencia, que se destinan a cubrir necesidades y problemáticas del sector de mayores, servicios y prestaciones que el propio colectivo venía reclamando. Al ver cubierta buena parte de sus necesidades hay menos necesidad de organizarse, asociarse y reivindicar.
- Pérdida del poder adquisitivo del colectivo, que provoca que los recursos de los que disponían para la asociación y sus actividades lo destinen a otras necesidades más acuciantes como puede ser la ayuda a hijos y familiares (aunque se ha visto corregido en los últimos años de la crisis).

⁷⁴ Con la aprobación entre otras cuestiones del Pacto de Toledo donde la sanidad pública dejará de financiarse con el dinero de las pensiones.

- Cierta desmotivación ante instrumentos ineficaces de participación en el análisis, diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les afectan. Las personas mayores participan en órganos participativos de las administraciones públicas a través de sus representantes elegidos por las asociaciones. Estos, en muchas ocasiones, ven que sus reivindicaciones no son atendidas y con el tiempo se desmotivan y transmiten esa desmotivación a los socios y socias de las asociaciones. Aquellas personas más comprometidas pueden dirigir sus esfuerzos y colaboración hacia entidades y organizaciones de tipo solidario y de voluntariado en múltiples campos.
- Muchas personas mayores dedican buena parte de su tiempo libre al cuidado de determinados miembros de la familia (nietos, enfermos...) que le hacen sobre llevar cierta responsabilidad y carga familiar, que se ha visto agravado ante las consecuencias de la crisis en las familias.

Pero también, es cierto, y debemos pensar que estas mismas razones que están provocando el estancamiento del movimiento asociativo del colectivo de personas mayores pueden ser a su vez el origen y la causa de su posible activación y revitalización futura. ¿Y por qué decimos esto? Principalmente, porque las necesidades y las problemáticas que acucian al sector van en aumento y se diversifican, sin soluciones claras que pueden hacer crecer un movimiento asociativo de personas mayores más reivindicativo de cara al futuro, para lo que van a ser necesaria las asociaciones.

4.2.3. ESPACIOS PARA LA PARTICIPACION DE LAS PERSONAS MAYORES EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

De entre las posibles fórmulas participativas para que la ciudadanía acceda a la toma de decisiones y elaboración de las políticas públicas, tenemos: la iniciativa ciudadana, la consulta popular, los estudios de opinión, las sesiones plenarias, las asambleas participativas, consejos de participación... La ciudadanía puede participar, básicamente, de dos maneras: a título individual y junto a otras personas, bien en grupos (sean formales o no) o en colectivos (permanente, temporal o esporádico como puede ser una manifestación).

A título individual, en principio, parece la forma más limitada en cuanto a su incidencia, siendo la menos vinculante para los gobiernos locales, salvo excepciones como la consulta popular. En cambio, la participación individual es la fórmula preferida entre la población según la encuesta realizada por el CIS (2860/2011). En este caso, la persona mayor forma parte de estos procesos participativos como cualquier otro ciudadano o ciudadana (ej. Presupuestos participativos), su perspectiva y aportación se integra en la del conjunto de la población participante, quedando las necesidades, problemáticas y reivindicaciones del colectivo tamizadas por las del conjunto de la comunidad, aunque no por ello son menos importantes.

A título grupal o colectivo, podemos encontrar tres fórmulas participativas, en las que las personas mayores encuentran lugar para la participación, que son:

- En primer lugar, los que se dan en el seno de los partidos políticos, sindicatos, empresas, y otras organizaciones como las vecinales, que permiten en sus organizaciones la existencia de grupos específicos de personas mayores que actúan y defienden sus intereses particulares tanto dentro de la organización como fuera de ésta. La fórmula tiene incidencia en la toma de decisiones de las políticas locales que afectan al sector, debido a que los gobiernos locales están en permanente contacto con estas organizaciones por su alta representatividad social, siendo los grupos de pensionistas y/o jubilados los que van a disponer de voz y

voto cuando las medidas y decisiones que se vayan a tomar les afecten de manera directa. Estos grupos de mayores suelen ser bastante exigentes en sus reivindicaciones y muy concretos en sus propuestas, dirigiendo sus intervenciones a la esfera de los derechos y de los servicios públicos.

- En segundo lugar, grupos autoorganizados y legalmente constituidos en asociaciones de personas mayores exclusivamente, con estatutos aprobados en asambleas constituyentes, objetivos claros de actuación, y funcionamiento interno democrático, y aunque forman parte del tejido asociativo de la comunidad orienta sus actuaciones y reivindicaciones para beneficio, en principio, del propio colectivo al que representan.

- En tercer lugar, aquellos grupos y colectivos organizados en el interior de centros públicos de atención al colectivo de personas mayores, desde donde se permiten órganos participativos para la defensa de sus intereses, frente a la organización administrativa y pública del centro, pero también con incidencia fuera del centro confiriéndole un marcado carácter comunitario.

Los poderes públicos en el ámbito local, que quieran llevar a cabo políticas públicas dirigidas al sector de personas mayores, no pueden permanecer al margen de estas formas de participación u otras que pudieran crearse. Las autoridades deben facilitar el intercambio y la escucha mutua que permita encontrar un equilibrio de intereses entre diferentes grupos en la comunidad que representan y gestionan.

Para hacer posible la participación de estos grupos, las administraciones públicas locales y provinciales han puesto en marcha mecanismos concretos de participación como son los Centros de Participación Activa para Mayores (CPAPM) y los Consejos de Personas Mayores. Ambos participan conjuntamente en el desarrollo de la comunidad, lo que ha hecho posible crear fuertes lazos entre ambos y han favorecido la unión, compartiendo no solo espacios sino intereses comunes frente a las autoridades públicas.

Ambas fórmulas han ido creciendo en número a lo largo de los años, y aunque los CPAPM han tenido un mayor desarrollo que los Consejos de Mayores que siguen siendo muy escasos y poco utilizados, en cambio, los Consejos son el mecanismo que más se compromete con la ciudadanía en la toma de decisiones en la elaboración, puesta en marcha, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

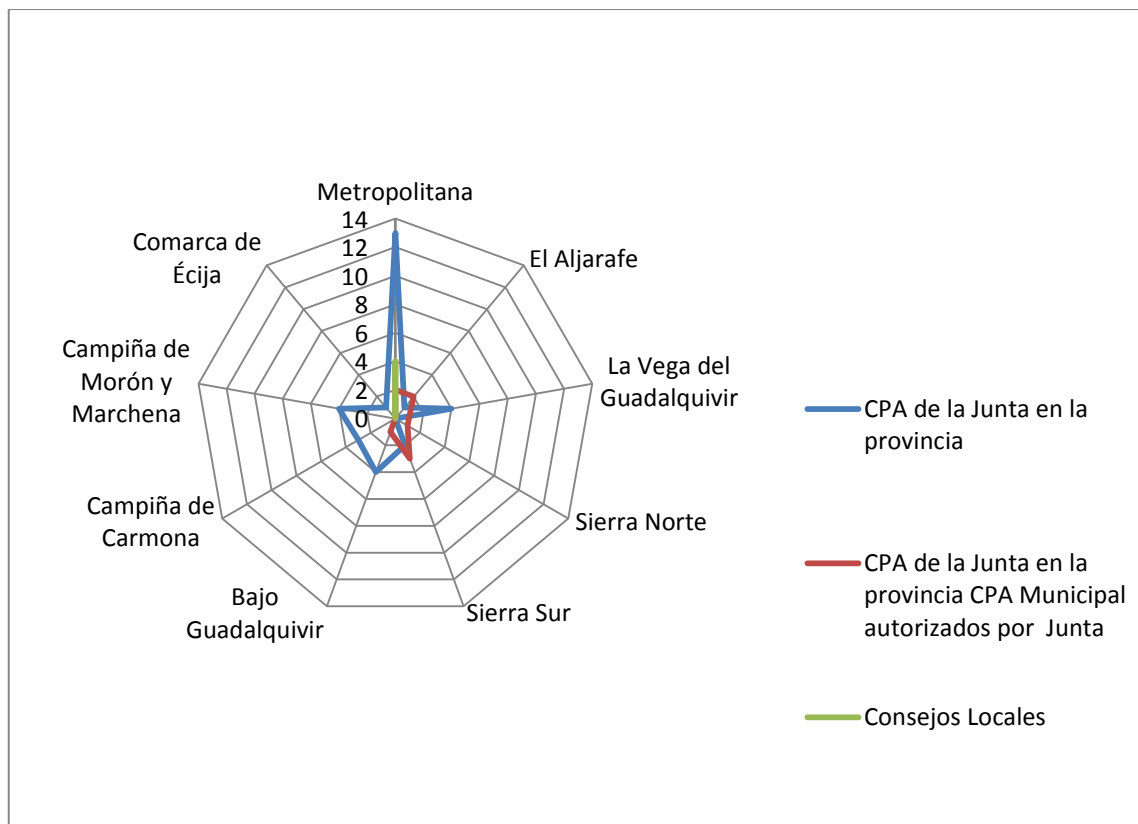
Sevilla es la provincia que cuenta con el mayor número de Centros de Participación Activa para Personas Mayores de toda Andalucía. Dispone de un total de 32 centros de titularidad pública de la Junta de Andalucía, y otros 10 dependientes de municipios que han sido autorizados como CPA. Se debe recordar que la provincia de Sevilla es la más poblada de Andalucía (23%), además de ser la provincia que cuenta con el mayor número de personas mayores de 65 años (22%)⁷⁵.

La provincia también cuenta con el mayor número de Consejos locales de Mayores, en concreto 5 (aunque no ha sido siempre así), más el Consejo Provincial de Mayores. Esto se debe al fomento de estos, tanto por las autoridades provinciales y locales, como por el propio colectivo de mayores a través de sus representantes en el consejo provincial, reivindicando la creación de estos allí donde pudiera ser posible.

Se evidencia, como se puede ver en el gráfico nº6, que dentro de la provincia donde se da el mayor número de espacios es en el área metropolitana, en la que se concentra el 42% de toda la provincia (35% de CPAPM y el 80% de los Consejos), Es, además, el área geográfica de la provincia que concentra un mayor número de municipios, población mayor y de asociaciones del sector. En el lado opuesto se encuentra la Sierra Norte y la Comarca de Écija en las que se da un menor número de espacios.

⁷⁵ Según datos de 2014 (IECA Junta de Andalucía)

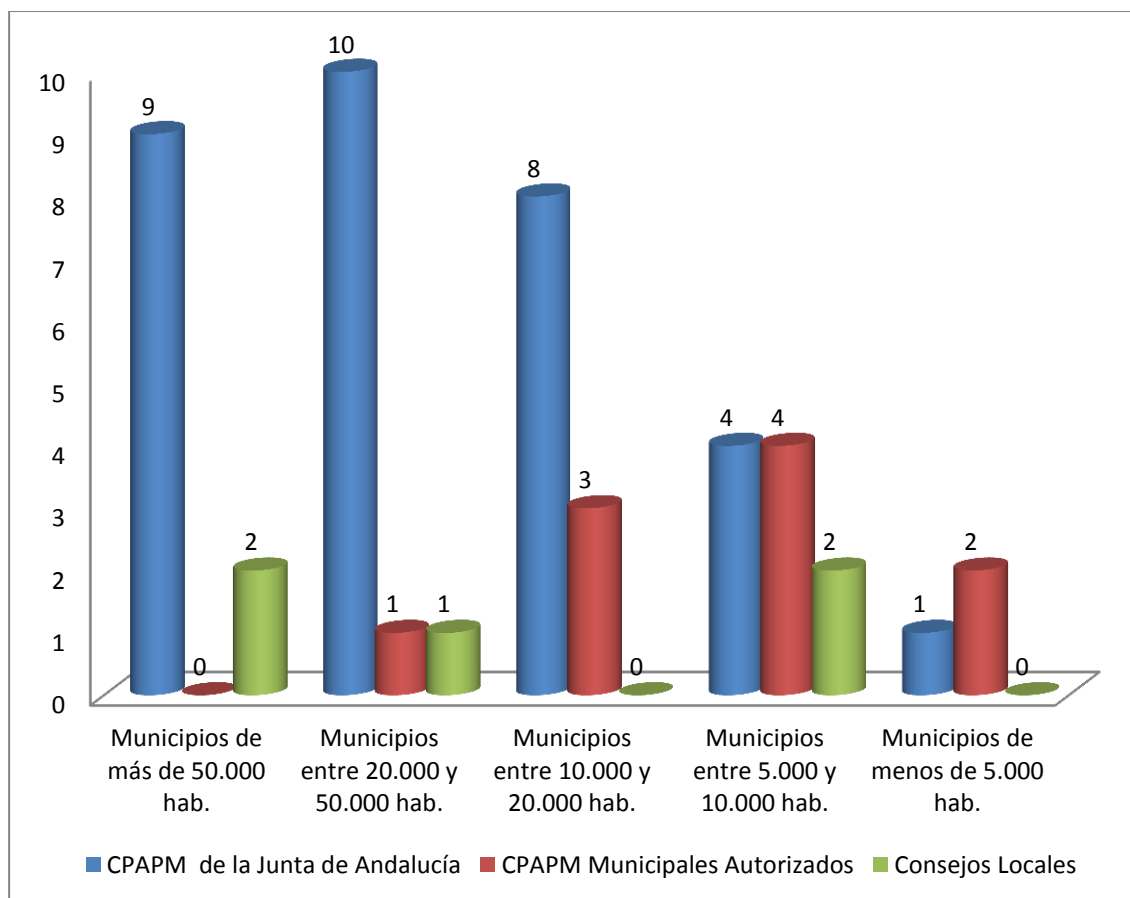
Gráfico N° 6. Espacios de participación para mayores en la provincia por áreas geográficas.



Elaboración propia, 2015

De los datos obtenidos sobre los municipios, si tenemos en cuenta los habitantes, los centros y los consejos observamos que: En sesenta y nueve municipios (65,71% de municipios de la provincia), todos con una población inferior a diez mil habitantes suponen el 16% del total de la población total y el 16,34% de la población de mayores de la provincia, disponen del 26,19 % de los CPAPM y del 40% de consejos locales de personas mayores. Se destaca que son los municipios de menos de 5.000 habitantes donde menos espacios participativos se dan. En treinta y dos municipios, con una población entre los diez mil y cincuenta mil habitantes (30,47%), suponen el 34,77% de la población total de Sevilla y el 30,60% de personas mayores de la provincia. Disponen del 52,38% de los centros y el 20% de los consejos. Los cuatro municipios con más de cincuenta mil habitantes (3,8%) concentran el 49,21% del total de la población y el 53,04% de la población de personas mayores de la provincia. Disponen del 21,42% de los centros y 40% de los consejos de la provincia.

Gráfico 7. Centros y Consejos de Participación según población del municipio.



Elaboración propia, 2014

En los municipios más pequeños, la relación entre población y gobiernos locales es más frecuente y cercana, donde el intercambio se da sin la existencia de órganos concretos. Aunque la información y la consulta que se da en estos contactos no suelen ser vinculantes, pues las decisiones se toman en otros espacios.

Por otro lado, tenemos que cuanto mayor es el número de habitantes y de personas mayores en un municipio, en teoría, mayor debería ser la necesidad de espacios y centros participativos que permitan el acercamiento entre la población mayor y las autoridades. En este caso no es así. Esto puede ser debido a una falta de cobertura en este sentido por parte de las autoridades de estos municipios.

4.2.4. RELACIÓN ENTRE ASOCIACIONISMO Y ESPACIOS PARTICIPATIVOS.

Desde el inicio de la investigación, se entendió que existía una clara relación entre el movimiento asociativo y los espacios participativos dirigidos al colectivo de personas mayores. Como se ha podido comprobar tras el estudio y análisis de la reglamentación existente sobre los consejos de participación provincial y locales, estos se sostienen, en gran medida, por la existencia de un significativo tejido asociativo del sector. En cuanto a los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, también constatamos la presión ejercida por parte del movimiento asociativo para la creación y puesta en marcha de estos allí donde no existían. Además, si analizamos la normativa que los regula, observamos cómo sus órganos de participación se asemejan a los órganos internos de una asociación en cuanto a representación, cargos y funciones, aunque con algunas diferencias.

Encontramos, como se puede apreciar en el cuadro nº 16, que a mayor número de asociaciones en un territorio, menor es el número de CPAPM, y a la inversa: cuanto mayor número de CPAPM menor es el número de asociaciones. En algunos casos, donde se ha construido un centro de participación ha desaparecido o han desaparecido alguna, de las asociaciones de mayores existentes en dicho territorio, integrándose estas en dichos centros. Además, los propios líderes de estas asociaciones han sido elegidos posteriormente en el seno de los centros para formar parte de los órganos de participación y de gobierno, ejerciendo la representación de los socios y socias en el centro. Es interesante comprobar cómo la participación asociativa es sustituida por una participación institucional de las personas mayores, a partir de la creación de los centros, reduciéndose el tejido asociativo.

En cuanto a los Consejos de Mayores, aun siendo escasos en número, detectamos que en el territorio donde se da la existencia de un número significativo de asociaciones existen muchas más posibilidades de la existencia de consejos de participación, exceptuando aquellos municipios con una población inferior a cinco mil habitantes, donde se da una relación más directa entre representantes políticos y personas mayores

aunque menos institucionalizada. Es un hecho destacable que la existencia de los Consejos Locales de Mayores fomenta la existencia y creación de asociaciones en el colectivo, y la inversa: la existencia de un tejido asociativo fuerte incentiva la existencia de los consejos de participación. Pero los Consejos de Mayores también integran a los representantes de las juntas de participación y gobierno de los diferentes CPAPM existentes en el municipio, encontrándonos con ambas participaciones en el seno de estos.

Cuadro Nº 16. Asociaciones, CPAPM y Consejos de Mayores por intervalos poblacionales.

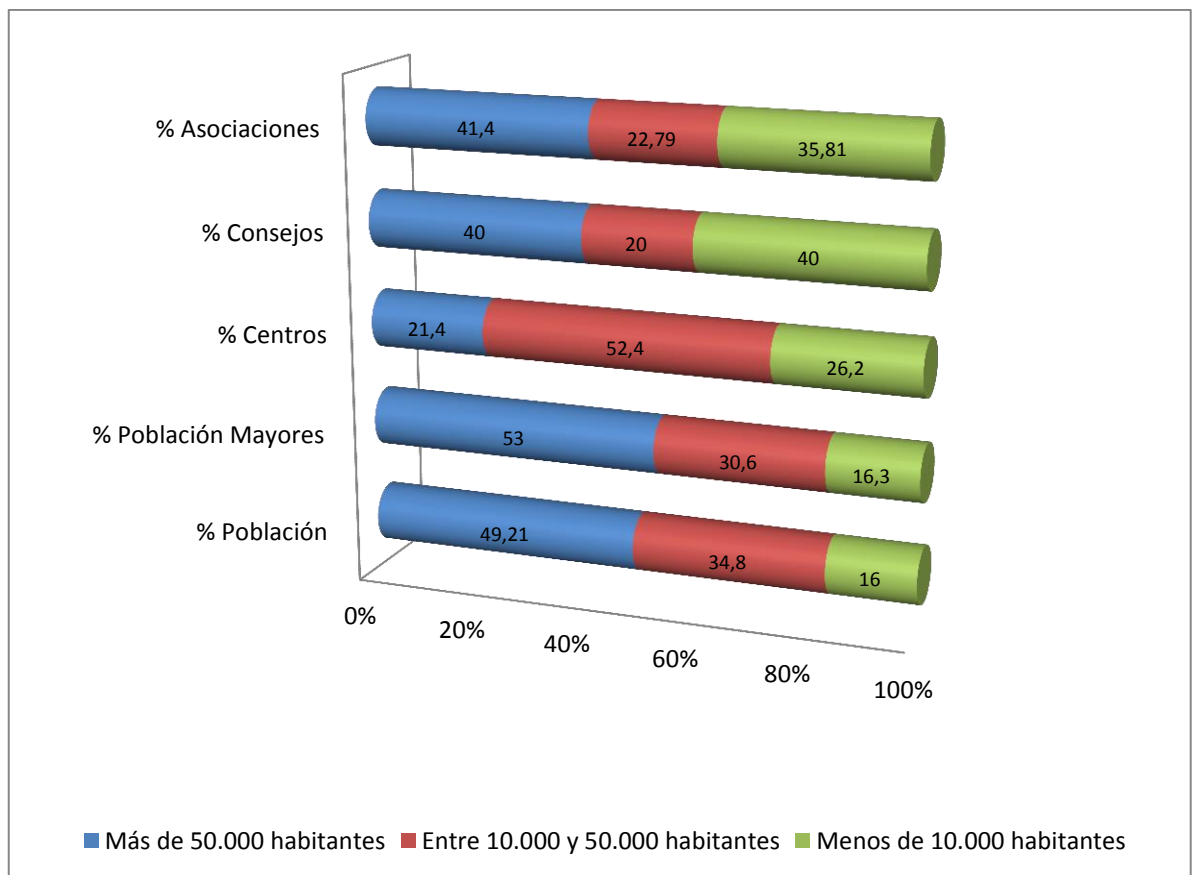
AYUNTAMIENTOS	Nº ASOCIACIONES	Nº CPAPM	Nº CONSEJOS
Con menos de 5000 habitantes	42	3	0
Entre 5000 y 10000 habitantes	35	8	2
Entre 10000 y 20000 habitantes	24	11	0
Entre 20000 y 50000 habitantes	25	11	1
Más de 50000 habitantes	89	9	2
Total	215	42	5

Elaboración propia, 2014

Si a los datos anteriores añadimos la población de personas mayores por municipios. Se observa, como se puede ver en el gráfico nº 8, que disponer de más o menos población de personas mayores no implica necesariamente disponer de más CPAPM. Pero sí se detecta que en municipios con poblaciones comprendidas entre los 10.000 y 50.000 habitantes son los que disponen de un mayor número de centros de participación, aun

cuando no son las poblaciones que disponen de mayor número de personas mayores. En cambio, en las poblaciones con más de 50.000 habitantes que agrupan el mayor porcentaje de personas mayores de la provincia es donde se da un menor número de CPAPM pero sí un mayor porcentaje de asociaciones.

Gráfico N°8. Porcentaje de asociaciones, consejos, CPAPM y población.



Elaboración propia, 2014

Para entender los procesos participativos del colectivo de personas mayores en la provincia de Sevilla, es necesario entender la relación que se viene dando entre las asociaciones de personas mayores y los espacios participativos creados por las administraciones en el ámbito comunitario dentro de la provincia. Se trata de una realidad compleja en la que interactúan por un lado una participación asociativa y por otra una participación institucional a través de los Consejos de Mayores y los CPAPM.

Desde las instituciones públicas, con la creación de los consejos y los centros, han hecho posible el fomento de una participación directa del colectivo de personas mayores en la elaboración de las políticas públicas que les afectan dentro de su ámbito territorial más cercano. Pero la creación de estos espacios no se puede entender sin la existencia de las asociaciones, pues estas han sido elemento clave para hacer posible la creación de estos espacios institucionales, reivindicándolos y exigiéndolos ante las autoridades públicas cuando no existían. Aún hoy el colectivo de personas mayores sigue reivindicando la creación de más Consejos de Mayores y CPAPM allí donde no existen. Sin embargo, esto parece tener un efecto negativo en el movimiento asociativo, pues como hemos dicho, la creación de un CPAPM en un territorio hace disminuir la existencia de asociaciones de mayores integrándose en él. Por otro lado, los Consejos de Mayores incluyen tanto a los representantes de las asociaciones como a los centros CPAPM, y aunque los consejos fomentan la existencia y creación de asociaciones de mayores puede que esta no sea tan efectiva como parece.

Capítulo 5. DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

5.1. REPRESENTATIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN.

En este apartado, se quiere despejar la pregunta acerca de las dificultades o no que el colectivo de personas mayores encuentra en el acceso a los espacios y órganos participativos, creados por las administraciones públicas. Para ello se han tenido en cuenta y analizado los requisitos, la composición y en qué grado afecta o no a su representatividad como grupo o colectivo.

5.1.1. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN

5.1.1.1. Centros de Participación Activa para Personas Mayores (CPAPM).

Los CPAPM, como ya se ha señalado, están compuesto por los órganos de participación y representación de los socios/usuarios, como son la asamblea, la Junta de Participación y de Gobierno y comisiones específicas de trabajo dependientes de la Junta de Participación y una dirección dependiente orgánicamente de la administración provincial.

La asamblea general

La asamblea es el máximo órgano de participación y representación existente en los centros. Está conformada por los todos los socio/as y usuario/as, dos representantes de la administración tutelar y un representante del Consejo Local de Mayores del municipio. Al ser el máximo órgano de participación conviene visualizar quiénes participan, cómo y quién convocan, quién las dirige y como se valora.

En todos los CPAPM se dan tres tipos de asambleas: la constitutiva, la ordinaria y la extraordinaria. En cuanto a la asamblea constitutiva al ser la primera y al no estar haber la Junta de Participación y de Gobierno es convocada por la Dirección del Centro. Sin embargo, las convocatorias de sesiones ordinarias y extraordinarias son convocadas de

manera conjunta entre la dirección y la presidencia de la Junta de Participación y de Gobierno. Las asambleas ordinarias se celebran como mínimo una vez al año y las extraordinarias cuantas veces sea necesario. Pero siempre que lo soliciten, bien la dirección (solo es una persona- directora), bien dos tercios de los miembros de la Junta de Participación y Gobierno (como mínimo están integradas por la presidencia, secretaria y cuatro vocalías), o por el quince por ciento de las personas socias y usuarias del centro (muchos de los centros superan los mil socio/as, lo que implica una dificultad muy importante para que estos puedan convocar por sí solos una asamblea, se requerirían muchas firmas).

En cuanto a la mesa de las asambleas, están formadas por la Dirección del Centro, la presidencia y la secretaría de la Junta de Participación y de Gobierno, que ostenta también la presidencia y la secretaria de la asamblea, quedando la función de control normativo a la dirección del centro⁷⁶.

Por lo que hemos observado en las asambleas, se da una “bicéfala” compartida por la Dirección del Centro y la presidencia de la Junta de Participación y de gobierno. Una representa a la institución y otra a los socios y socias. Este hecho, como ya se comentó, está presente en el día a día de los centros, y aunque no parece plantear grandes problemas en líneas generales, en determinadas situaciones, puede originar conflictos internos entre ambas cabezas.

Las asambleas son válidamente constituidas en una primera convocatoria, cuando concurre la presencia de la mayoría de las personas socia/os, y en segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de asistentes, pero siempre será necesaria la presencia de la presidencia y la secretaría de la misma, o de quienes les sustituyan. Según los datos

⁷⁶ Entre las funciones de los miembros de la mesa que contempla el Decreto 2012, tenemos: 1. Corresponde a la Presidencia de la Mesa, dirigir el desarrollo de la asamblea y mantener el orden de la sesión, correspondiendo a la Dirección del centro velar por el cumplimiento de la normativa vigente. 2. Corresponde a la Secretaría de la Mesa: a) La redacción del acta de la sesión, deberá hacerse pública en el tablón de anuncios del centro y otra copia se trasladará a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales y al representante del Consejo Local de Personas Mayores.

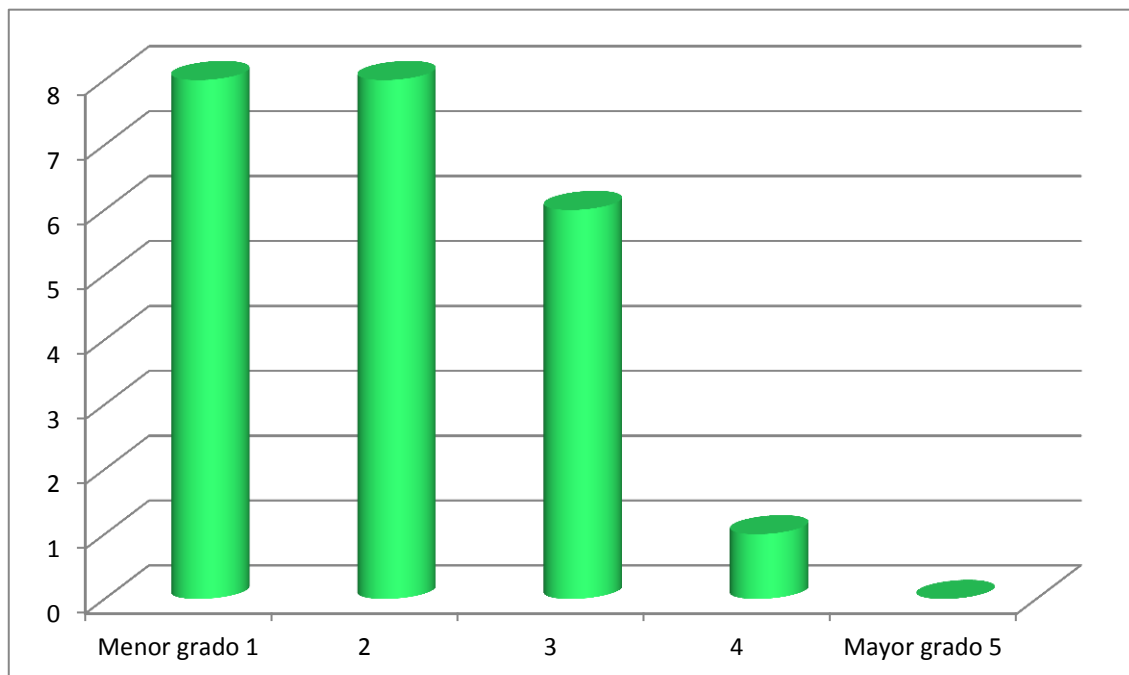
obtenidos, lo frecuente en todos los centros son las segundas convocatorias por el escaso número de asistentes a dichas asambleas. Entre las opiniones recabadas en el estudio, destacamos las dos siguientes:

La participación es escasa. Aquí somos unos 600 socios. Quienes más participan son los miembros de la junta y después unos 8 ó 10 personas más. (M.3)

En la última asamblea asistieron 20 socios. Es ridículo si tenemos en cuenta el número de socios, en las actividades participan más. (M.6)

Como se puede apreciar en el gráfico nº 9, la asamblea es el órgano de participación que los profesionales de los centros peor valoran en relación a la participación de los socios y socias. El 66,66% de los profesionales valora la participación como mala y muy mala. El 25% la valoró como aceptable y solo el 4,16 la valoran como buena. Ningún profesional la llegó a valorar como muy buena.

Gráfico Nº 9. Grado de participación en las Asambleas según la opinión de los profesionales.



Elaboración propia, 2015

Entre las funciones de la asamblea se encuentran: aprobación de la gestión de la Junta de Participación y de Gobierno; proponer modificaciones o innovaciones en el programa anual de actividades del centro y revocar el nombramiento de la totalidad o de algunas de las personas que integran la Junta de Participación y de Gobierno. Estas cuestiones son importantes desde el punto de vista de incidencia en la organización y funcionamiento del centro y en cuanto al desarrollo y servicios que pueda prestar el centro. El problema se plantea cuando, como se apunta, la participación en las asambleas es muy escasa en éste órgano, órgano de máxima representatividad.

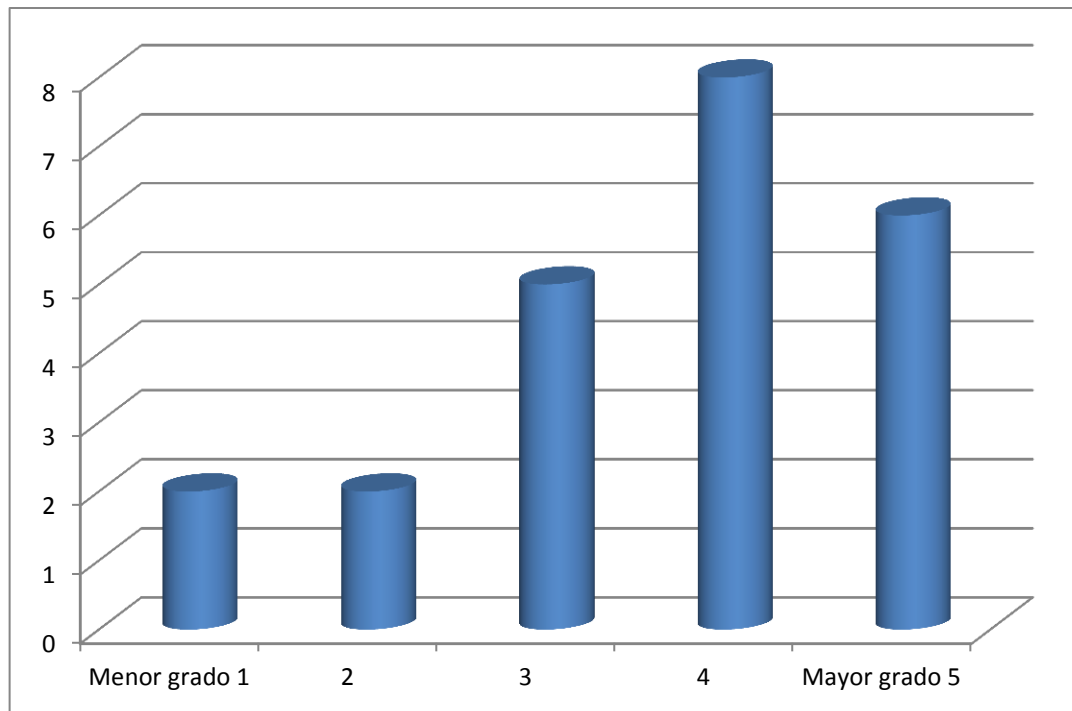
La presencia en las asambleas de dos representantes de la administración titular y una persona representante del Consejo Local de Personas Mayores del municipio, algo que en las anteriores reglamentaciones de los centros no aparecía, viene a implicar el reconocimiento a los órganos de participación de personas mayores que los gobiernos locales han puesto en marcha en los últimos años y de alguna manera fomentan la creación de estos en aquellos que aún no los han creado.

La Junta de Participación y de Gobierno⁷⁷

La valoración general que los representantes de personas mayores realizan sobre la asistencia y participación de sus componentes es en líneas generales muy positiva. También los profesionales de los centros, como se ve en el siguiente gráfico nº 10, es muy positiva.

⁷⁷ Compuesta por la presidencia, la secretaría y las vocalías (con un número inferior a dos mil quinientas son cuatro vocalías, incrementándose en una más por cada dos mil quinientas más o fracción, hasta un máximo siete).

Gráfico Nº 10. Grado de participación en las Juntas de Participación según la opinión de los profesionales.



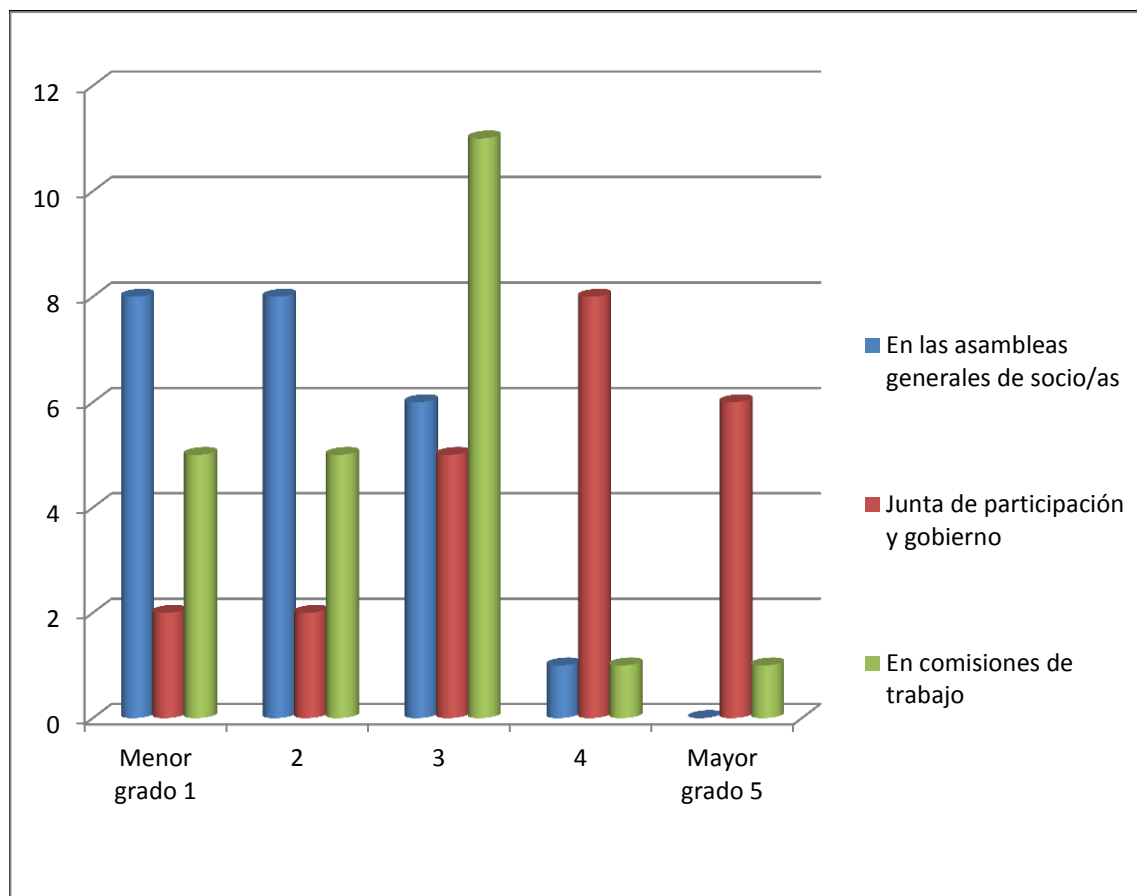
Elaboración propia, 2015

A las reuniones que se convocan, pueden asistir con voz pero sin voto, un representante del Consejo Local de Personas Mayores del municipio y dos representantes de la administración titular. Al existir un número reducido de consejos locales, su representación no se ve cubierta en la gran mayoría de los centros, lo que podría dar lugar a una representación administrativa municipal, lejos de lo que pretende la normativa actual.

En cuanto a las comisiones de trabajo, están integradas por un mínimo de dos y un máximo de ocho personas socias y usuarias. La designación de sus miembros la aprueba la Junta de Participación y de Gobierno a propuesta de la vocalía que se haga responsable de la comisión.

A continuación, en el siguiente gráfico nº 11, podemos ver la valoración de conjunto que los profesionales de los centros realizan de los tres órganos participativos de los centros.

Gráfico N° 11. Grado de participación en los órganos participativos de los CPAPM según la opinión de los profesionales.



Elaboración Propia, 2015

Como se observa, el órgano más valorado de los tres existentes en los CPAPM, por su nivel de participación de las personas mayores en ellos es la Junta de Participación y de Gobierno, seguido por las comisiones de trabajo. Son las asambleas las peor paradas en la valoración. Una de las razones por las que mejor se valora la participación de las personas mayores en las Juntas y Comisiones se debe en gran medida al grado de compromiso, participación y colaboración de las personas mayores que los integran.

5.1.1.2. Consejos de Participación de Personas Mayores.

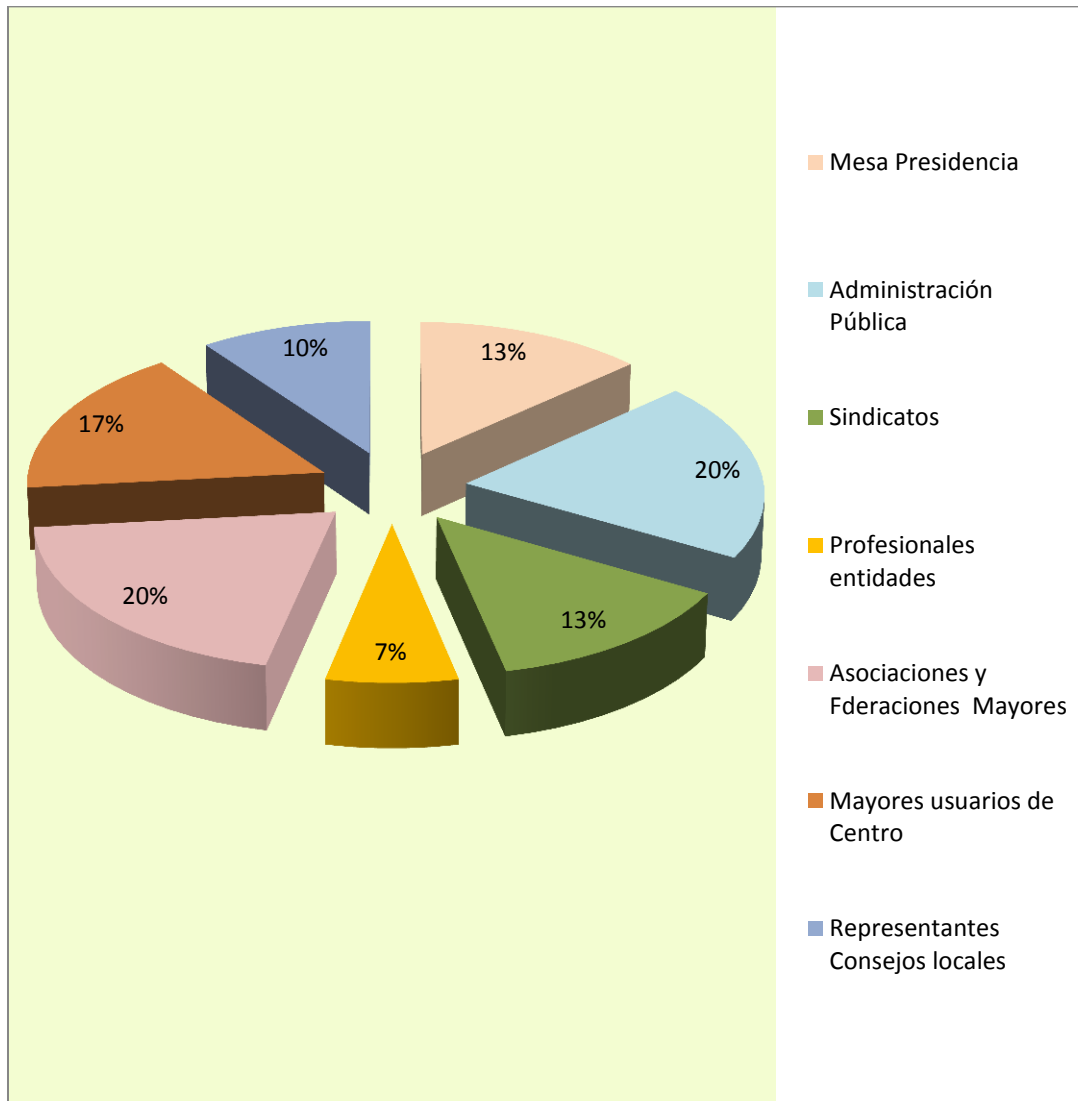
En cuanto a los Consejos, nos encontramos en la provincia dos escenarios: uno, en el ámbito provincial con el Consejo Provincial dependiente de la Delegación Provincial (Servicios Sociales); dos, los Consejos locales dependientes de municipios. Ambos se componen de manera similar, aunque con algunas diferencias.

El Consejo Provincial

Aparece con la primera reglamentación sobre los consejos⁷⁸, con bastantes años de funcionamiento. Actualmente, como se refleja en el siguiente gráfico nº 12, lo componen un total de 30 miembros, repartidos de la siguiente forma: 1 Presidente/a que se corresponde con el cargo de Delegado provincial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales; 1 Vicepresidente Primero (no representa a las administraciones públicas, es elegido entre las personas mayores del pleno); 1 Vicepresidente Segundo (Secretario General de la Delegación provincial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales); 1 Secretario, funcionario de la Delegación; 6 vocales por las administraciones públicas (2 por la autonómica, 3 por las locales de la provincia - Diputación y Ayuntamiento-); 1 por la Administración General del Estado- INSS-); 6 Vocales en representación de las Federaciones y Asociaciones de Mayores; 4 vocales en representación de las Organizaciones Sindicales; 2 vocales en representación de las Entidades sin ánimo de lucro; 5 vocales en representación de Mayores usuarios de Centros y Servicios; 3 vocales en representación de los Consejos Locales (con un máximo de 8 en total. En estos momentos no están cubiertas todas).

⁷⁸ Decreto 2777/1995, modificado en 1997, y por el reglamento de 1999

Gráfico Nº 12. Composición del Consejo Provincial de Sevilla de Personas Mayores



Elaboración propia. A partir de los datos de la Junta de Andalucía, 2015

Los Consejos Locales de personas mayores

Estos son posibles, como ya se mencionó, debido a dos reglamentaciones: una, los reglamentos de participación ciudadana donde se especifica la creación de los Consejos de carácter sectorial; dos, la normativa regula los consejos y legislación específica sobre personas mayores en el campo de los servicios sociales.

Se encuentra, entre los estudiados, diferentes composiciones, aunque de estos solo tres los regula una normativa específica como consejo sectorial dentro de la corporación local, además de contar con una trayectoria a lo largo del tiempo, especialmente el de Sevilla capital.

El Consejo Municipal de Personas Mayores del Ayuntamiento de Sevilla es el más antiguo de todos los consejos existentes en la provincia. Su existencia se debe, en parte, a *una presión importante ejercida por parte del colectivo de personas mayores* para su creación remitiendo escrito al pleno para su creación. En 1.988 se anuncia en prensa la creación de una gestora, y en abril de 1.989 se aprueba en pleno la comisión gestora para la redacción de los primeros estatutos del Consejo Municipal de la Tercera Edad (10 mayores representantes de distrito, 3 centros de participación (solo existían tres), la ONCE (colectivo de personas mayores), 4 representantes sindicales, y de entre todos ellos probablemente la primera mujer con representación en un consejo de personas mayores en la Provincia de Sevilla). Todos los grupos políticos del momento valoraron positivamente su creación. En un principio, dependió de la Delegación de Participación Ciudadana pero en poco tiempo se darían los pasos para que lo asumiera la Delegación con competencias en Servicios Sociales.

El Ayuntamiento ha aprobado un total de tres reglamentos (1991, 1998 y 2003), y de forma correlativa ha ido aumentando el número de miembros (15, 18 y 34 miembros). En estos momentos se trabaja un borrador nuevo.

El actual reglamento (2003), establece que el consejo municipal está integrado por un total de 34 miembros, que son: La Presidencia (Alcalde-Presidente), La Vicepresidencia (corresponderá al titular de la Delegación del Área relacionada con los servicios sociales), 1 Secretario (Funcionario del Ayuntamiento); 1 vocal por cada grupo político (en la actualidad son 3, pero han llegado a ser cuatro, y podrían ser 5 o más); 1 vocal en representación de la Delegación Provincial de Sevilla de Servicios Sociales; 14 vocales de entidades y asociaciones de mayores (Un vocal y otro más por cada cinco entidades de Mayores ubicadas en cada uno de los Distritos Municipales); un vocal del Servicio de asuntos sociales del Ayuntamiento; un vocal del Servicio de Salud y Drogodependencia

del Ayuntamiento; 11 vocales (Un vocal por cada una de los distritos municipales); 2 vocales (Un vocal por cada una de las dos Organizaciones Sindicales más representativas) y un vocal de la Federación de Asociaciones Vecinales de Sevilla «Unidad».

El Consejo Local de Personas Mayores del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache: en Febrero de 2000, a propuesta de la Teniente Alcalde-delegada de servicios sociales con motivo de la celebración del Año Internacional de las personas mayores, y *a petición de asociaciones de mayores de la localidad que demandaron al ayuntamiento, entre otras cosas, la posibilidad de ejercer su participación en las actuaciones municipales que afecten al colectivo*, mediante la creación de un órgano consultivo, se realizó la propuesta de creación del Consejo Local de Mayores, y en la que todos los grupos políticos estuvieron de acuerdo, pidiendo que les dejaran participar. En Febrero de 2010 se acuerda modificar el reglamento del Consejo Local de Mayores, pasando a depender de la Delegación de Políticas del Mayor. Este se compone de: por el Alcalde, la concejal Delegada, secretario (personal funcionario de los programas de mayores en el municipio), los centros, asociaciones y organizaciones de personas mayores que actúen en el término municipal y lo soliciten mediante escrito y las asociaciones de vecinos.

El Consejo local de Mayores del Ayuntamiento de Santiponce: también surgió por el impulso del movimiento asociativo de personas mayores del municipio y en palabras de uno de los promotores:

Fuimos promotores tanto de la Asociación como del Consejo. (M.3)

Al calor de la legislación en materia de servicios sociales, consejos y de la ley de Atención y Protección al Mayor, se aprobó el reglamento en Diciembre de 2008. El consejo está compuesto por: Presidente (Alcalde), Vicepresidente (Concejal de Servicios Sociales), Secretario (Funcionario), representantes de los partidos políticos y los centros, asociaciones y organizaciones de personas mayores que actúen en el municipio previa petición por escrito.

El Consejo sectorial del Ayuntamiento de Dos Hermanas: se compone de: 1 Presidente (Alcalde o personal en quien delegue), consejeros (uno por cada grupo político, y un máximo de 11 propuestos por las distintas asociaciones, en proporción al número de asociados que se acrediten, atribuyendo proporcionalmente las plazas) y 1 Secretario (secretario o funcionario de la corporación). En cuanto al del Ayuntamiento de Gerena, no tiene una regulación específica.

Es por lo que, en líneas generales, se puede decir, que los consejos locales de personas mayores están compuestos principalmente por: un/a presidente/a que será el o la Excmo/a alcalde o alcaldesa; un/a vicepresidente/a que será el/la concejal del área en cuestión; un secretario (funcionario/a) y por vocales con alguna que otra variación de un municipio a otro (asociaciones y centros de participación de mayores, grupos políticos, sindicatos, representantes de organismos públicos y privados relacionados con el sector, y representantes de distrito en la capital). Su número es diferente según el tamaño del municipio, pero esto puede oscilar entre un mínimo de diez y máximo de treinta y cinco miembros. Destacar que la incorporación a estos de representantes de los centros de participación activa, posibilita la creación de vínculos entre ambos y con las asociaciones de mayores existentes en cada territorio.

En el cuadro nº 17, se puede observar la composición de los distintos espacios de participación, todos y cada uno de ellos están integrados por diferentes actores (políticos, profesionales y asociativos-personas mayores-) en función del tipo de espacio.

Cuadro Nº 17. Actores según espacios participativos.

Actor	Consejo Provincial	Consejos Locales	CPA Junta	CPA Local
Mayores	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Representantes de asociaciones y federaciones de Mayores ✚ Representantes de Consejos Locales (casi siempre coinciden con mayores de asociaciones, aunque no siempre) 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Representantes de asociaciones y federaciones de Mayores 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Socio/as ✚ usuario/a 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Socio/as ✚ Usuario/a
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Grupos Político del gobierno ✚ Representantes de Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Grupos Políticos del gobierno ✚ Grupos políticos de la oposición. ✚ Representantes de Sindicatos ✚ Posible representante de la delegación provincial 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Responsable Político Provincial ✚ Representante del Consejo Local de Mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Responsable Político
Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Funcionarios Públicos ✚ Profesionales de entidades privadas del sector 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Funcionarios Públicos ✚ Profesionales de entidades privadas del sector 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Funcionariado Público (director/a) 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Algún técnico municipal de apoyo
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Responsables de entidades públicas (Vivienda, y privadas relacionadas con mayores (servicios sociales, salud, vecinales...)) 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Responsables de entidades públicas y privadas relacionadas con mayores (servicios sociales, salud, vecinales...) 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Funcionario Público Delegación (esporádicamente). 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Ninguno

Elaboración propia, 2014

5.1.2. ACCESO A LOS ÓRGANOS.

Tanto para los Consejos como para los Centros de Participación Activa para Personas Mayores existen una serie de procedimientos, para la elección de los miembros que integran los distintos órganos participativos. Estos procedimientos pueden dificultar o facilitar el acceso de los distintos representantes, sobre todo las del colectivo de personas mayores (asociativa).

En el caso de la elección de los miembros de la Junta de Participación y de Gobierno (CPAPM), el procedimiento de elección, establecido en 2012, se rige por una serie de principios básicos, como son: votación es individual y secreta de los socios y socias. Las candidaturas son presentadas en listas cerradas con un número de candidatas y candidatos, igual al número de miembros requerido, y con un mínimo de cuatro suplentes. Mediante listas paritarias, cada sexo debe representar al menos el cuarenta por ciento del número total de integrantes (está cuestión de la paridad es relativamente nueva). Se garantiza la publicidad del procedimiento electoral.

Sin embargo, buena parte de las personas entrevistadas, relacionadas con los centros, plantean dificultades para formar las listas cerradas. La experiencia de la que parten son de listas abiertas. Cualquier socio o socia podía presentarse y ser elegido de manera individual y a posteriori conformar la Junta de Participación y Gobierno. El actual procedimiento permite conformar listas de equipos previos más cohesionados e integrados, al menos en teoría. Pero al necesitar un número importante en cada lista, unido a la resistencia del colectivo a participar de una forma más activa, podría dificultar aún más el acceso a personas que quieran participar pero que no puedan formar lista.

En cuanto a los Consejo de Personas Mayores, existen diferentes procedimientos dependiendo del consejo que se trate, por un lado el *Consejo provincial* y por otro los Consejos locales, en los que es el municipio correspondiente el que determina la forma de acceso y los requisitos. En el caso del Consejo Provincial, la elección a los representantes del colectivo de personas mayores, se ha de llevar a cabo votaciones

entre las federaciones y asociaciones de mayores existentes en la provincia, a las que se les convoca en día y hora para que entre ellas elijan por votación a las siete personas que serán los vocales que representarán al colectivo de mayores asociados. De igual manera sucede con los vocales de mayores usuarios que son elegidos de entre los Centros de Participación Activa de Personas Mayores. En lo tocante a los representantes de los Consejos locales, en el provincial, hasta el momento, no se ha cubierto el total de las 8 vocalías existentes, por no existir tantos consejos locales constituidos. Pero suponemos que una vez superado dicho número, se tendrá que aprobar alguna forma de elección parecida a la de las asociaciones y centros. Cabe destacar la existencia de la figura del Vicepresidente, que es elegido por los vocales del pleno y que suele recaer en una persona mayor del órgano.

En los *Consejos Locales*⁷⁹, para las elecciones de los vocales, existen variaciones entre ayuntamientos. En unos casos, la asociación de personas mayores simplemente solicitará al órgano poder formar parte de él. En otros tendrá, además de solicitarlo y querer participar, deberá pasar por un proceso de elección entre las diferentes asociaciones de mayores existentes en el municipio, eligiendo el número de vocales que corresponda. Esto sucede en municipios grandes con un importante número de asociaciones y centros de mayores (caso de Sevilla capital). Es de destacar que no en todos los consejos locales se encuentran representados los diferentes grupos políticos con representación en la propia corporación, al no contemplarse en reglamento.

El acceso por parte del colectivo de personas mayores, tanto en el consejo provincial como en el de Sevilla capital, está mucho más restringido, debido al elevado número de centros de participación y asociaciones de mayores que concurren, que obligan a elaborar procedimientos que pueden durar semanas para la elección de los vocales. Aunque la opinión generalizada entre el colectivo de mayores es que son procedimientos muy democráticos y justos.

⁷⁹ Compuestos por asociaciones y centros de mayores, grupos políticos, sindicatos, representantes de otras áreas públicas relacionada con el sector, representantes de distrito, y que su número puede oscilar entre diez y de treinta y cinco.

En cuanto a *los motivos personales* por los que los representantes del colectivo de mayores toman la decisión de representar a su colectivo en los órganos de participación público, e iniciar el proceso de acceso a los órganos participativos públicos creados para el sector, y aunque no existe una respuesta única, sino muchas y a veces superpuestas, estas se pueden agrupar:

- Por un lado, aquellas que tiene que ver con la *motivación personal* de participar, de la que forma parte de una inquietud y una necesidad como persona de implicarse en la cuestión social y comunitaria. Algunas respuestas en este sentido son:

Estoy enamorado de la participación. (M.3)

Me gusta colaborar. (M.14)

Necesidad personal y por creer que hay que estar pendiente de las personas mayores. (M.2)

Interés por las personas. (M.10)

Por tener una actividad y por los propios mayores. (M.2)

Por hacer el bien de los mayores, por ayudar. (M.11)

- Por otro lado, a una *petición grupal*, en el sentido de que el propio grupo al que pertenece le estimula, solicita y anima a que les represente frente a la comunidad y sus gobernantes, lo que podríamos llamar un líder natural. Algunas de las respuestas en este sentido, han sido:

Me piden los miembros de mi entidad que me hiciese cargo y que me encargue de los consejos. (M.1)

Me empujaron. (M.6)

Pertenecía a una asociación de mayores cuando abrió el centro de participación activa, era cuestión de representatividad. (M.5)

- Y por último, el *grado de información y conocimiento* sobre la situación real de las personas mayores y del contexto socioeconómico y político que vive. En este sentido, comentaban:

Es necesario que se nos escuche en los distintos ámbitos políticos y sociales. (M.8)

Trabajar por nosotros y por el colectivo. (M.13)

Búsqueda personal de la participación de las personas mayores. (M.7)

Por lo dicho, podemos encontrarnos con tres posibles perfiles de mayores dirigentes: los dispuestos, los demandados y los preparados, que en muchos casos pueden coincidir los tres en una misma persona.

De los datos recogidos, tenemos que en el 93,3% de los casos las personas que les eligieron de sus entidades sabían perfectamente para qué se les elegían, y por tanto, el grado de representatividad de la persona elegida respecto a su asociación o entidad es muy alto. Sin lugar a dudas, representan el interés general de los socios y las socias de sus respectivas asociaciones o entidades frente a los actores político y profesional en los espacios participativos.

De los datos obtenidos y en relación a si el colectivo de personas mayores encuentra dificultades en el acceso a los órganos, tenemos que aproximadamente el 89% de los representantes políticos considera que el colectivo de personas mayores sí tiene dificultades para acceder a dichos órganos y solo un 11% piensa que no lo tienen difícil para incorporarse a estos. Esta percepción puede ser debida a que el grupo político no necesita disputar con otros el acceso a los órganos como sí sucede con el colectivo de personas mayores, pues tienen garantizados un número de puestos en función de su representatividad obtenido a través de elecciones. Aunque es cierto que en determinados

momentos de la historia de los consejos y de determinados espacios pertenecer a un grupo político de la oposición puede dificultar su acceso, porque el reglamento no los incluya, no así el grupo político que gobierna que se encarga de presidir y dirigir estos espacios.

La opinión de los profesionales de los CPAPM respecto a las dificultades para la elección de las personas mayores que pasan a formar parte de los órganos participativos del centro, nos encontramos con una opinión dividida a partes iguales. Un 50% piensa que sí existen dificultades y otro 45,8% opina que no existen dificultades para que puedan acceder a los órganos de participación, mediatizadas por la reglamentación y por el número y participación de socios y socias. En relación a la variable sexo, en cuanto a cuántas mujeres forman parte de las juntas de participación y gobierno de los centros, en general hablan de cierta equidad: el 47,8% son mujeres frente al 52,2% que son hombres. Son las mujeres las que menos representadas y las que ocupan menos puestos de presidencia.

Cuando se requirió a las personas del colectivo de personas mayores (asociativo) que nos contestaron a la pregunta de si tenían que disputar con otras personas o entidades el acceso a estos órganos de participación, el 73,3% respondió que sí tuvieron que disputar con otro/as para pertenecer y representar a su asociación y entidad en los órganos de participación y solo el 26,6% no tuvo que disputarlo con nadie. Entre las causas que hacen “dificultoso” el acceso encontramos los propios reglamentos y normas que establecen unos procesos selectivos que en ocasiones suelen ser complejos, sobre todo en aquellos municipios grandes con un importante número de asociaciones pertenecientes al colectivo.

Aunque la opinión es generalizada en el sentido de dificultad y aun existiendo disputa para el acceso no se cuestionan los procedimientos. Rigen las elecciones, pues los consideran justos y democráticos y como alguno dice:

Se disputó pero no hubo ningún problema. (M.4)

Por otro lado, a diferencia del grupo político, la opinión del actor asociativo (mayores), solo el 26,6% piensa que sí tiene dificultades para acceder al consejo de mayores o la junta de participación y de gobierno (CPA), y el 66,6% restante considera que no existen dificultades importantes para poder acceder a estos.

En cuanto a los posibles porqués tenemos diferentes respuestas que pueden clasificarse en dos grupos:

- Aquellos que se relacionan con el número de personas que se presentan, entre las respuestas:

A todos los mayores que tienen interés en pertenecer a la Junta Directiva les damos paso, aunque desgraciadamente no hay muchos que quieran responsabilidades. (M.8)

No se presentan muchas personas. Pero se presentan. (M.5)

Aunque existe competencia, no suelen presentarse problemas. (M.7)

Existe colaboración entre nosotros (M.10)

- Y aquellos relacionados con el proceso de elección, de entre cuyas respuestas se puede destacar:

Es relativamente fácil, aunque ahora es más difícil con el nuevo procedimiento. (M.6)

Hubo elecciones y se hizo de manera correcta. (M.2)

Se actúa de manera democrática. (M.4)

No hubo problemas, funciona bien el sistema de elección. (M.11)

El sistema funciona perfectamente. (M.12)

Podemos deducir que las personas mayores entienden que aun cuando los procesos establecidos para la elección de los representantes pueden presentar ciertas dificultades y esfuerzo, estos responden a normas democráticas socialmente consensuadas y aceptadas y llevadas a cabo de manera correcta por las instituciones. En cuanto a la competencia dentro del colectivo se da el respeto mutuo y la colaboración aunque exista una competencia sana entre ellos y ellas.

En el grupo de *profesionales de los Consejos*, el principal motivo por el que forman parte de estos, se debe a que su campo de trabajo está relacionado con los servicios sociales y específicamente con servicios y prestaciones dirigidos al sector de mayores en el 100% de los casos estudiados. Participan en estos también en el 100% de los casos, porque sus superiores jerárquicos les han designado (municipios, diputación, delegación provincial...). Entre las funciones básicas que realizan se encuentran: la de secretaria del propio órgano, vocal en representación de alguna entidad del sector y en algunos casos con funciones de coordinación y asesoramiento en comisiones de trabajo específicas.

En cuanto a *los profesionales de los CPAPM*, son nombrados oficialmente por la entidad pública, después de un proceso complejo de selección de personal en los que priman los méritos de carácter profesional.

En general, podemos deducir de las respuestas de los actores implicados en los órganos participativos, que no existen grandes problemas en el acceso a estos salvo las dificultades que puedan ocasionar los propios procedimientos administrativos y normas jurídicas que la regulan, pero que vienen a salvaguardar los principios democráticos y derecho. Eso sí es muy importante la voluntad política.

5.1.3. REPRESENTATIVIDAD DEL COLECTIVO DE PERSONAS MAYORES.

En este apartado nos hacemos varias preguntas: ¿Qué grado de representatividad tienen los representantes de las personas mayores en los órganos participativos estudiados? ¿Qué capacidad de influencia tienen por medio de sus representantes en la elaboración de las políticas públicas? ¿Se encuentran en minoría respecto al resto de actores implicados en los órganos participativos?

Es importante saber cómo se vienen tomando los acuerdos en los órganos, siendo lo normal la utilización de la fórmula de votaciones por mayoría simple, cualificada o absoluta y dependerá de la importancia de los temas que se traten. El disponer de un mayor o menor número de votos no cabe duda que incidirá de manera notable en cualquier acuerdo o decisión entre los distintos actores implicados en el proceso.

El grupo de actores políticos suele estar más representados en los Consejos Locales de Mayores que en el Consejo Provincial, donde los representantes políticos son designados políticamente pero no han sido elegidos por la ciudadanía a través de las urnas, hecho que sí sucede en los órganos locales. También en los CPAPM la representación política municipal y provincial es mínima. Por lo que, podemos deducir de las fuentes consultadas (actas de plenos municipales, escritos, opiniones) que en todos los órganos participativos estudiados la representación política se reduce principalmente a la presencia del grupo político que sustenta el poder en cada momento, ya sea a nivel local, provincial o de centros, junto a grupos políticos de la oposición (municipios) y representantes sindicales.

En cuanto al grupo de actores de mayores (asociativos), el 73,33% de las personas consultadas piensa que sí son órganos representativos y en general consideran que su colectivo está bien representado, frente a un 26,66% que consideran que no están lo suficientemente representados. De estas personas, el 60% que forman parte a la vez de órganos de participación, tanto en centros como en consejos, consideran que es en los consejos donde no están suficientemente representados. Entre algunos de sus comentarios al respecto, tenemos:

Sí, es un órgano representativo, pero claro no funciona. Estos tendrían que ser potenciados. (M.3)

No ahora en los centros (a partir de la nueva normativa), en los consejos tienen mucho peso los sindicatos. (M.5)

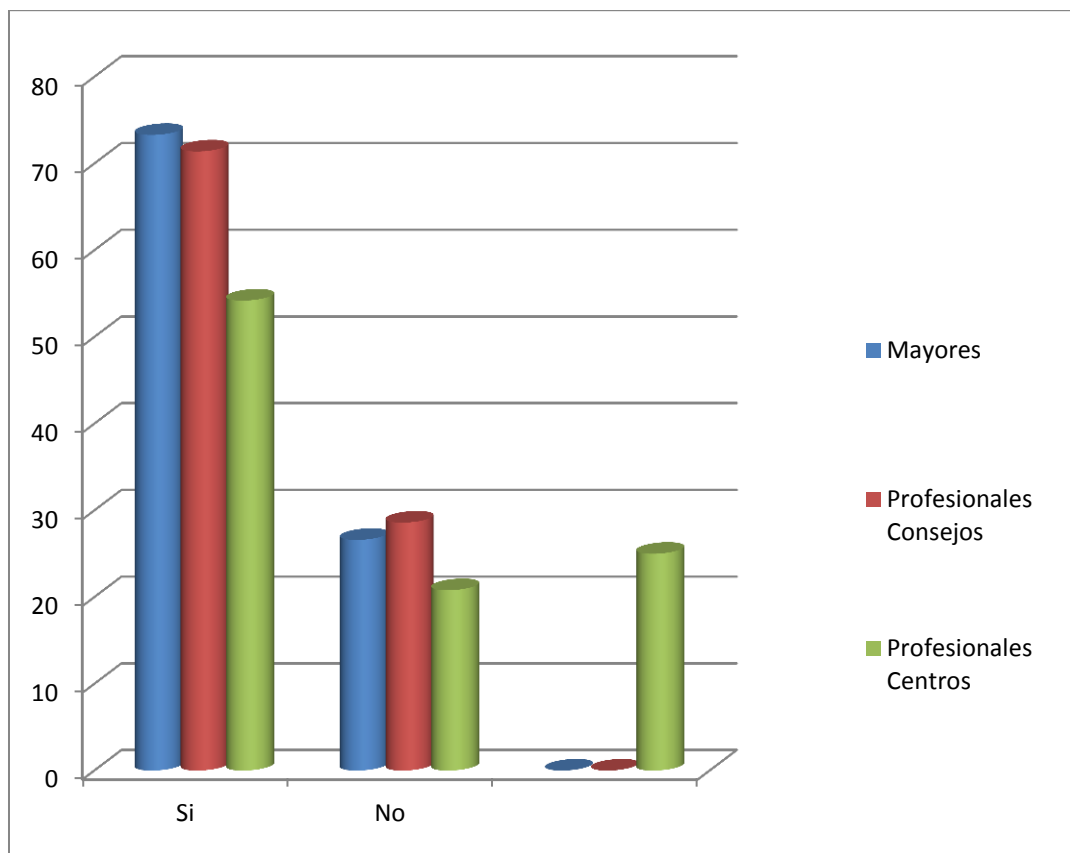
No, se necesitaría más representación. (M.6)

Los mayores estamos poco representados en el consejo. (M.7)

Al preguntar a los profesionales tanto de los consejos como de los centros, si consideran que el colectivo de personas mayores está suficientemente representado en estos, para el caso de los consejos, el 71,42% piensa que se encuentran bien representados, y un 28,58% considera que no lo están. En cuanto a los centros (para los tres órganos de participación: asambleas, juntas y comisiones), tenemos que el 54,2% de los profesionales sí los considera muy representativos, frente al 20,8 % que dice que no, y un 25 % que no responde a la pregunta. En este último caso nos induce a pensar que no los consideran representativos.

Si comparamos los actores asociativo y profesional tenemos, como se refleja en el siguiente gráfico nº 13, que el 63% de las respuestas emitidas considera que las personas mayores están lo suficientemente representadas, y un 24% que no, no existiendo importantes diferencias entre ambos colectivos.

Gráfico Nº 13. Representación del colectivo de personas mayores según actores.



Elaboración propia, 2015

A través de las fuentes documentales consultadas, se han obtenido una serie de elementos que nos permiten completar y analizar mejor el grado de representatividad de las personas mayores en los diferentes órganos participativos estudiados.

En relación a los órganos participativo de los CPAPM, su grado de representatividad es considerado máximo, pues estos están integrados en su mayoría por personas pertenecientes al colectivo de personas mayores, y poco representados la administración responsable y las corporaciones locales a través de sus Consejos Locales de Mayores, Otra cuestión es el grado de incidencia y control por parte de la dirección del centro. Pero en principio, el grado de proporcionalidad de las personas mayores diríamos que es muy alto, asemejándose mucho a los órganos de cualquier asociación existente.

Para los Consejos de Participación, se ha tenido en cuenta la composición de los órganos internos y el nivel de asistencia a las distintas reuniones que se realizan

(plenos, permanentes y comisiones de trabajo específicas). Si nos fijamos por un momento en la composición de los consejos tenemos lo siguiente:

- En el Consejo Provincial de Mayores, de un total de treinta miembros solo once (36,66%) son representantes de personas mayores (asociaciones, federaciones y CPAPM). Pero debemos recordar que en la provincia de Sevilla se encuentran inscritas un total de 215 asociaciones de personas mayores y 32 centros de participación activa, que deben estar representadas en el consejo por los once vocales elegidos de entre todas ellas. Hay que decir, que la vicepresidencia la ostenta un/a miembro/a de los once vocales.
- En el Consejo Local de personas mayores del Ayuntamiento de Sevilla, en su última reglamentación (2003), el pleno se compone de un total de treinta y siete miembros, de los cuales catorce (37,83%) pertenecen a asociaciones y CPAPM. En Sevilla capital se encuentran inscritas un total de 78 asociaciones de mayores y 6 centros de participación activa, representadas por catorce, con un mecanismo de selección que implica que aquella persona elegida para representar a las asociaciones y centros de mayores de su distrito y no solo a su asociación, haciéndose crucial para la representatividad que la persona elegida se coordine a lo largo de su mandato con el resto de asociaciones y centros de su zona, cuestión pendiente de resolver.
- En el caso del Consejo del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, se contempla, además del Concejal del área y el Secretario del Consejo, a dos representantes por cada asociación u organización de mayores (en el municipio son un total de tres asociaciones inscritas y un CPAMP), más un representante por cada Asociación de Vecinos y un representante por el Centro de Educación de Adultos. En este caso, también el colectivo de mayores supone más del 50% de los que componen el órgano participativo. Hay que destacar que los grupos políticos de la oposición reivindicaron poder ser miembros, aunque sin éxito, como podemos observar en las intervenciones de los grupos políticos de la oposición en sesión ordinaria del pleno municipal (2/2/2000):

Portavoz del Grupo Popular... están de acuerdo en la creación del consejo, no lo está en cambio con la ausencia de representación de los grupos políticos en los órganos rectores del consejo....

Portavoz de IULV-CA...que los mayores puedan proporcionar soluciones a sus problemas, y por otra parte, que los grupos políticos puedan participar en la búsqueda en la búsqueda de soluciones de dichos problemas.

- El Consejo Local del Ayuntamiento de Santiponce viene a estar compuesto por unos diez miembros, incluidos un representante por grupo político. En este caso la representación del colectivo de mayores se encuentra por debajo del 50%. Solo hay inscrita una asociación de personas mayores en el municipio.
- El Consejo del Ayuntamiento de Dos Hermanas Sevilla está compuesto por unos dieciocho miembros, dentro del cual el colectivo de personas mayores también representa más del 50% del total del órgano. En el municipio constan cuatro asociaciones de mayores inscritas y tres centros de participación las plazas en el consejo se dan proporcionalmente según el número de socios de cada asociación.

Según lo expuesto, parece lógico pensar que los representantes de las personas mayores en el seno de los Consejos de Mayores son representativos en cuanto que dicha representación abarca un amplio sector asociativo y de centros de mayores. Pero su representatividad proporcional es baja frente al resto de actores participantes (políticos y profesionales) en los distintos órganos participativos, quedando desdibujado su grado de representatividad.

Analizar los diferentes documentos y actas, tanto de los plenos o asambleas, comisiones permanentes y comisiones de trabajo, ya sean a nivel provincial como local, nos ha permitido disponer de otra fuente que nos aporte nuevos datos que confirmen la baja

representatividad de la que hablábamos anteriormente en los órganos participativos de los consejos. Es de interés saber cómo se ha desarrollado la representación a lo largo de los años, teniendo en cuenta no solo su composición sino también la asistencia física a las reuniones de los órganos de manera frecuente y reiterada, pues la presencia o ausencia continua puede hacer que la representación pueda ser más o menos favorable o desfavorable, según el número de asistentes en cada momento. A continuación se exponen los datos obtenidos al respecto.

A nivel del Consejo Provincial de Mayores, los plenos están formados por 30 miembros (pueden llegar a 34 vocales). Tenemos que la media de asistencia a estos está en torno a 21,8 miembros (72,6%). Aquellos miembros que representan al colectivo de base asociativa asisten con mayor frecuencia que el resto de grupos, el 86% de sus representantes suelen estar siempre presentes en todas las reuniones del pleno que se convocan (es un indicador del interés por asistir). Le siguen los representantes de los sindicatos, administraciones públicas y entidades cuya asistencia media por grupo es del 75%, y ocupan el último lugar los representantes de los CPAPM con el 73%. En cuanto a la Comisión Permanente del Consejo, para la cual se establece un número total de 12 miembros (aunque podrán asistir más personas con voz pero sin voto), se comprueba que el colectivo de mayores ha estado representado siempre en torno al 45% y 50% de los miembros, porcentaje que si incluimos al vicepresidente podría suponer en algunos momentos superar el 50% en las reuniones. En cuanto a las comisiones de trabajo, creadas para el estudio de cuestiones concretas, elaboración de estudios monográficos, informes o dictámenes que se le encomienden, se guardará la proporcionalidad para cada uno de los grupos que componen el pleno. Pero en algunos casos las personas representantes del colectivo de mayores predominan sobre el resto de actores.

A nivel de consejos locales, estos pueden estar formados por una horquilla que va de los 10 a los 37 miembros, dependiendo del municipio. Aquí nos hemos centrado más en el Consejo de Mayores del Ayuntamiento de Sevilla, es el que tiene una mayor trayectoria histórica, más de diecisiete años. Pero uno de los problemas con el que nos encontramos es que a lo largo de tantos años de funcionamiento, la composición de sus

órganos ha ido variando en número, con una horquilla que va de 25 a 30 miembros⁸⁰. Pero podemos constatar que la media de asistencia a los plenos ha estado en torno a los 18 miembros por sesión (aproximadamente una media del 70%).

De entre los representantes, aquellos que representan al colectivo de personas mayores asisten de media el 78% de sus representantes a todas las reuniones del pleno que se convocan, solo superado por los representantes de los sindicatos con el 80%, seguido de las entidades sin ánimo de lucro con el 68%, los representantes de los partidos políticos con el 60% de asistencia media, los vocales de administración con el 49,5%, y en último lugar los distritos con el 37,27%. Aquí a diferencia del Consejo Provincial de Mayores, tiene mucho mayor peso el grupo político, aunque esto solo se da principalmente en Sevilla capital y Santiponce.

La comisión permanente, para la cual se establece un número total de 10 miembros, y en las que se discute entre otras cuestiones la propuesta de los órdenes del día de los plenos, el reglamento establece que el 66,6% estará integrado por los representantes de mayores de las asociaciones y centros. También es verdad que en algunas legislaturas se decidió que fueran en su totalidad personas del colectivo de personas mayores los únicos que estuvieran representados en la permanente. De los datos obtenidos se desprende que los representantes del colectivo de personas mayores han estado representados en la comisión siempre en torno al 70% del total de miembros. Respecto de las comisiones de trabajo, los representantes de mayores suponen en todas ellas en torno al 67% del total de miembros.

Para finalizar este apartado, se cree necesario presentar algunas cuestiones de interés:

- En el caso de los órganos de participación de los CPAPM, el colectivo de personas mayores se encuentra suficientemente representado, muy por encima del resto de representantes institucionales y municipales. Pero cabría

⁸⁰ Se ha de tener en cuenta, que ha ido variando tanto el número de partidos políticos, de distritos, incluso el de secretarios, y que la presidencia la ostenta el Alcalde pero lo normal es que delega en el/la concejal del área correspondiente. Actualmente incluso podría llegarse a los 37 miembros.

preguntarse, si en centros con un elevado número de socios y socias, en los que solo votan y asisten a las asambleas unas decenas entre socios y socias se puede considerar representativo del colectivo en los órganos como la junta de participación y de gobierno. A esto debemos añadir el poder designado a la Dirección del Centro que a veces resta representatividad a los representantes de mayores.

- Se puede afirmar que el grado de representación del colectivo de personas mayores en los plenos de los consejos, en comparación con el resto de integrantes de estos es relativamente bajo. En el Consejo Provincial de Mayores, el peso del colectivo de mayores es más representativo que a nivel de los Consejos Locales. En cambio, en los órganos como la comisión permanente o las comisiones de trabajo, el colectivo de mayores es el que mayor presencia y representación tiene, aunque las grandes decisiones suelen ser tomadas en pleno. Esto nos induce a pensar que la participación se circunscribe dentro de una lógica política en el seno de las instituciones públicas y que no acaba de hacerla efectiva en la toma de decisiones.

- Otra cuestión a tener en cuenta es si los representantes del colectivo de personas mayores en los consejos son verdaderos representantes de su propio colectivo, y en principio así es y nadie lo discute. Como ya se ha visto en otros apartados de la investigación, los propios mayores lo han expresado de forma abierta. Sin embargo, en municipios grandes y a nivel provincial con un elevado número de asociaciones, federaciones y centros de mayores, muchas entidades se quedan fuera de los órganos participativos, suscitando dudas de cómo estos participan en las cuestiones que se tratan en los consejos, por lo que sería conveniente crear mecanismos adicionales para estrechar las distancias en estos caso, de representantes y representados dentro del sector asociativo y de los CPAPM.

5.2. DE LOS ACTORES PARTICIPANTES.

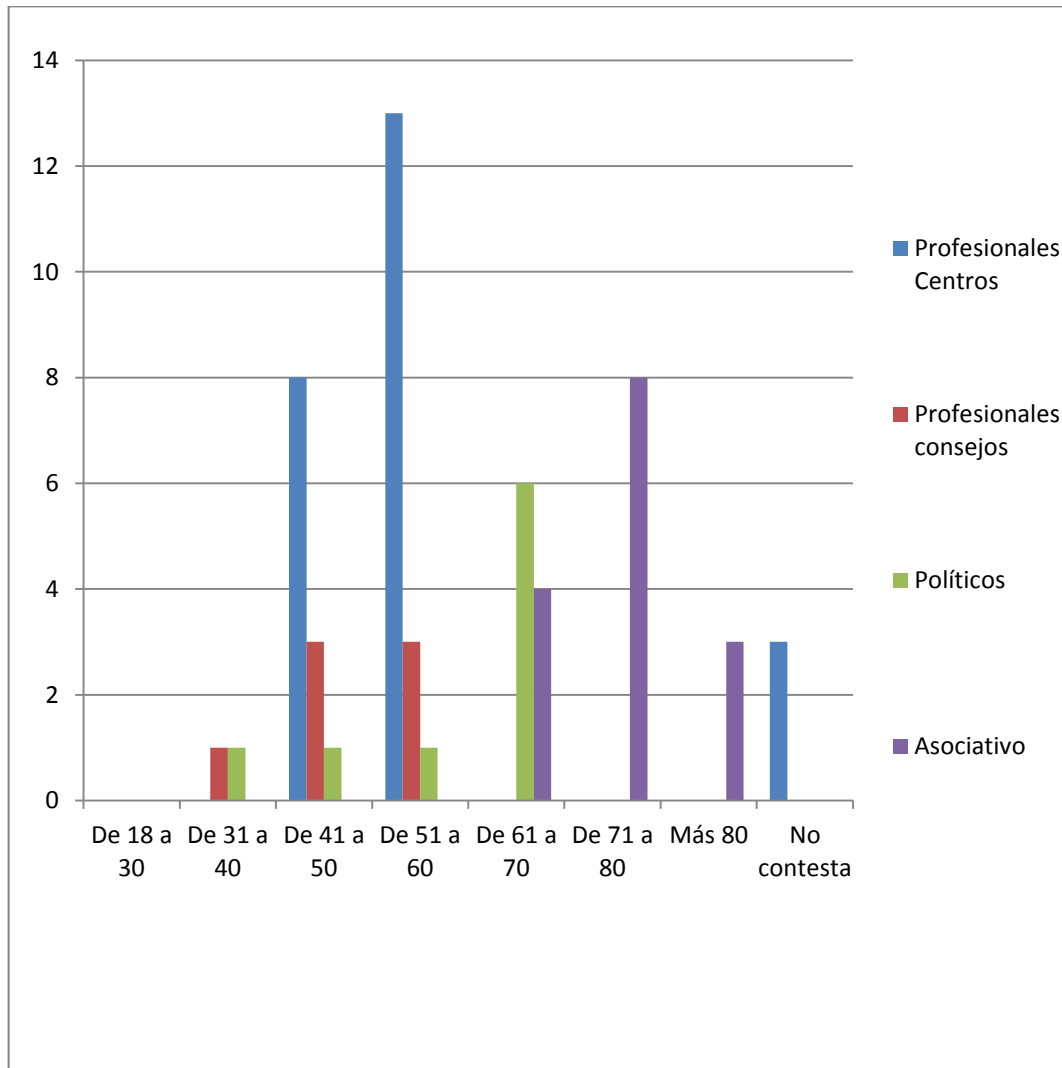
5.2.1. PERFIL DE LOS ACTORES

Es de interés acercarnos a los actores que participan en los órganos de participación de mayores, conocer su perfil, como se relacionan e interactúan entre ellos. Partíamos de la idea de que los representantes mayores debido a determinados factores como pueden ser la edad, el nivel educativo, experiencias personales... encuentran más dificultades que el resto de participantes para ejercer una mayor influencia en los órganos participativos. Nos interesa además saber cómo son las relaciones entre ellos y si parten de experiencias previas de participación y compromiso social, pues podrían favorecer el trabajo y las relaciones.

En general, las personas que integran los distintos órganos provienen de distintas instituciones y entidades de la provincia (Ayuntamientos, Diputación, Delegación Provincial Servicios Sociales, partidos políticos, sindicatos, CPAPM y asociaciones de mayores). Se dan bastantes casos en los que una misma persona puede pertenecer a la vez a varias de las entidades (sindicato, asociaciones, centro de participación y partidos políticos), incluso haber ocupado cargos de responsabilidad en algunas.

En cuanto a la edad de los actores, como se puede observar el gráfico nº 14, todos, tanto profesionales, políticos como los representantes del colectivo de mayores, están por encima de los 30 años, dándose el mayor número en el intervalo de edad que va de los 41 a los 70 años. El colectivo de profesionales en su conjunto es el más joven de los tres, seguido de los representantes políticos. En el caso de los mayores todos están por encima de los sesenta años, y el mayor número de estos se sitúa en el intervalo de 71 a 80 años.

Gráfico N° 14. Edades por grupos de actores.



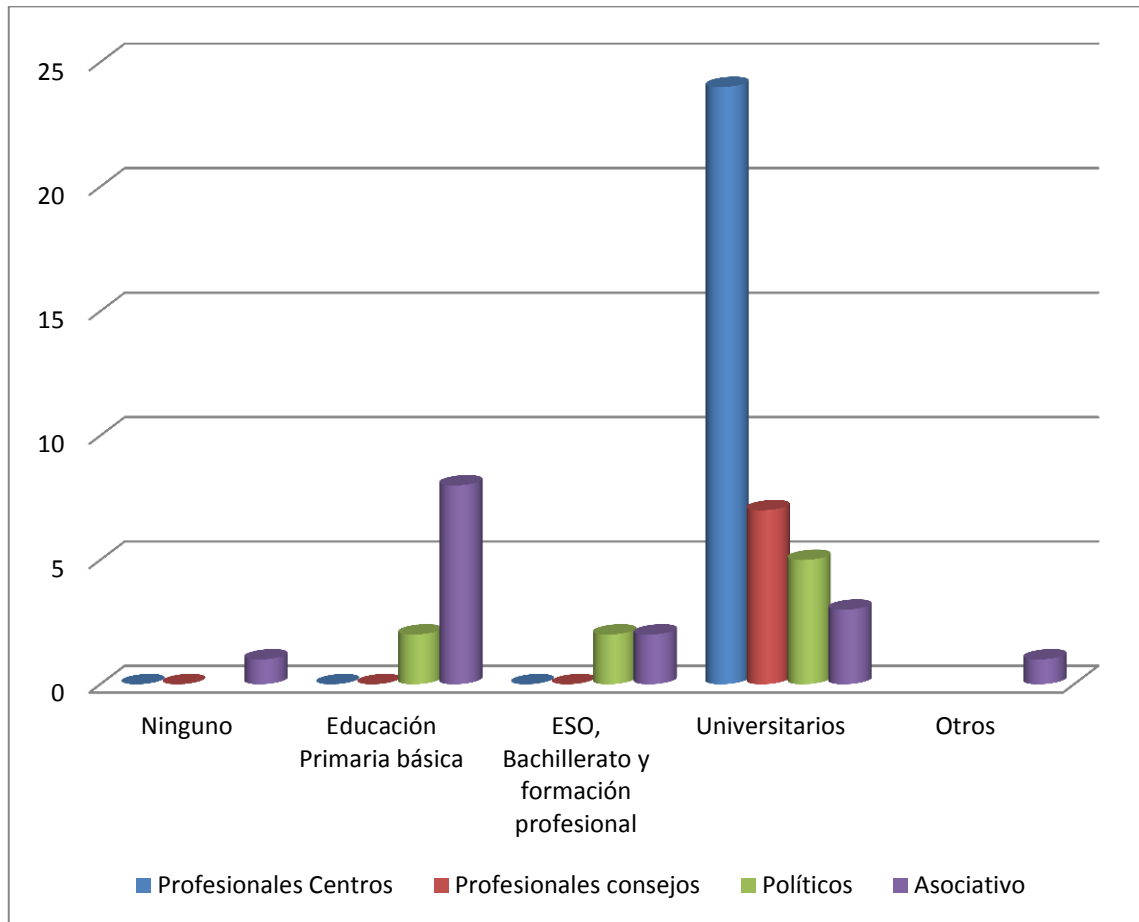
Elaboración propia, 2015

De los datos obtenidos tenemos un predominio del sexo masculino, pero pequeño, y esto es debido a que el sexo femenino predomina en el grupo de profesionales que participa en los órganos. Guarda relación con el campo de los servicios sociales donde el colectivo de profesionales que trabaja en él suele ser mayoritariamente femenino. De ahí que a veces se haya hablado de la feminización del sistema público de servicios sociales. Pero si desagregamos los datos podemos observar que en los Consejos de Mayores, entre los actores políticos y personas mayores, predomina el sexo masculino que viene a representar el 83,33% frente al 16,66% de mujeres. En las Juntas de Participación y Gobierno de los CPAPM están más equilibrados. Las mujeres

representan el 48% frente al 52% de los hombres. Hay que destacar que dentro del grupo asociativo, las mujeres vienen a representar solo el 13,33% del total.

En cuanto al nivel de estudios de los participantes, el 70,9% de los casos dispone de estudios universitarios. Le siguen los que han realizado educación primaria básica con el 18,18%, seguido de los que han realizado la ESO, bachillerato o formación profesional que son el 7,27%, y solo en 1,81% dice no tener ningún estudio. Por grupos, en el caso de los profesionales todos tienen estudios universitarios, el 100% de los casos. El grupo de políticos, un 55,5% ha realizado estudios universitarios, el 22,2% estudios medios (ESO, formación profesional y bachillerato) y otro 22,2% ha terminado educación primaria. En el caso de las personas mayores (grupo asociativo), tenemos que el 20% ha realizado estudios universitarios, el 13,3% estudios medios, destacando los que terminaron educación primaria que representan el 53,3% del total, y un 6,6% responde no tener estudio. Podemos concluir, como se puede apreciar en el siguiente gráfico nº 15, que el grupo de actores con menor nivel de estudios es el de personas mayores, lo cual es un elemento importante a tener en cuenta a la hora de analizar su mayor o menor incidencia en la toma de decisiones.

Gráfico N° 15. Nivel de estudios de los integrantes de los órganos participativos.



Elaboración propia, 2015

Hemos considerado que disponer o no de experiencias personales de tipo participativo previas a la participación en los órganos participativos de mayores, puede suponer un mayor grado de sensibilización y concienciación y una mayor implicación e incidencia en estos. Por tanto, se ha querido saber si los miembros de los diferentes grupos de actores que participan en los órganos estudiados están o han estado vinculados o no a algún tipo de asociación, entidad o institución, ya sea política, profesional, sindical, asociativa o de otro tipo. Hemos encontrado que el 65,45 % de los casos estudiados están o han estado vinculados a algún tipo de asociación. En el caso de los profesionales, solo han estado vinculados el 48,38%, frente al 100% de los políticos y al 80% de las personas mayores. En políticos y mayores, destaca la pertenencia a asociaciones vecinales y comités de empresas. El 54% ocupó u ocupa algún cargo de

responsabilidad, mucho más importante en los colectivos político y asociativo, y en menor medida entre el grupo de profesionales.

En cuanto a si ocupan o ocupaban algún cargo en la institución, entidad o asociación a la que pertenecen y por la que la representan en el órgano de participación, el 90,1% de los casos ocupa puestos de responsabilidad y solo el 9,1% no ocupa ningún cargo. Entre el grupo de profesionales, el 90,3% ocupa un puesto de jefatura o dirección dentro de la estructura administrativa pública, los actores políticos en el 88,8% y en el colectivo de personas mayores en el 93,33%. Esto nos indica que el nivel de responsabilidad de los miembros que pertenecen a los órganos participativos de personas mayores es muy alto, siendo un elemento a tener en cuenta para la selección y composición de los órganos participativos. En cuanto al tiempo que llevan o han estado ejerciendo dichos cargos, en el 90% de los casos han superado los tres años, de los cuales en el 76% de los casos lo han ejercido más de seis años.

En lo que respecta a la orientación ideológica de los actores, se les preguntó utilizando una escala de 1 a 10 (extrema Izquierda y la extrema derecha). Esta pregunta fue respondida por el 52,7% de las personas estudiadas. Se extrae como conclusión que la orientación ideológica se sitúa en la escala que va del 4 al 5, principalmente pertenecientes al centro izquierda. Sin embargo los actores del grupo político que participa en estos espacios tiende más a la izquierda y el grupo asociativo se sitúa en el centro.

De los datos obtenidos del perfil de los integrantes de los órganos participativos de mayores podemos extraer algunas conclusiones: la edad no parece ser un elemento que dificulte o impida un adecuado ejercicio participativo, lo único destacable es que las personas mayores trabajan con tiempos más pausados que los políticos y profesionales que en determinados momentos requieren de una urgencia política y técnica e impidan un análisis y reflexión más pausado. En cuanto al sexo, aunque la mujer está muy presente, es debido más a su faceta profesional que asociativa o política, debiéndose reflexionar y profundizar en el tema para favorecer una mayor participación de la mujer. En relación con el nivel de instrucción, se detecta la existencia de diferencias

importantes entre los grupos políticos y profesionales con el grupo de personas mayores (asociativo). Este presenta unos niveles educativos más bajos, y esto en determinados momentos puede resultar un hándicap en la discusión y el tratamiento de determinados temas para el grupo de mayores, que intentan compensar con la experiencia. Además, los actores participantes ocupan cargos de responsabilidad, por tanto, con una implicación importante en los temas que se tratan en los órganos, disponiendo de un importante grado de conocimiento, lo cual facilita tanto el análisis como el diagnóstico de la situación real del colectivo y la toma de decisiones para la resolución y el tratamiento de las cuestiones que puedan plantearse.

5.2.2. RELACIONES INTERPERSONALES, ESPACIOS DE ENCUENTRO.

En los espacios y órganos estudiados, se producen interrelaciones entre los miembros, pues los encuentros son numerosos y muy frecuentes. Si las relaciones que se establezcan son buenas, se facilitará la realización de los encuentros, los debates, las discusiones y la toma de decisiones sobre los temas que se traten. Por el contrario, si son malas irá en detrimento del ejercicio de la propia participación y se dificultará el funcionamiento y la toma de acuerdos. Es por lo que se ha querido entrar a conocer estas relaciones. Los datos que se han obtenido de la valoración que hacen los propios implicados son los siguientes:

El grupo político valora la relación que mantienen o han mantenido con los representantes de las organizaciones de mayores, como muy buenas y buenas (33,33% y 44,44%, respectivamente). Solo un 22,22% las consideran aceptables, y en ningún caso se han dado respuestas negativas como mala o muy malas.

El grupo de personas mayores (asociativo) valora, en general, la relación que mantienen con los actores políticos como buenas el 60% de los casos, aunque ninguno contesta que estas sean muy buenas. Otro 20% las considera aceptable y un 20% no contesta. Estas son sus opiniones al respecto:

A veces, no son todo lo receptivo que debieran. (M.9)

No parecen muy cercanos. (M.3)

Con los de mi misma ideología las relaciones son mejores. (M.2)

El grupo de profesionales valoran de la siguiente forma su relación con los grupos políticos, de mayores y con otros profesionales con los que se relaciona. Tenemos, en el caso de los profesionales de los Consejos de participación, que el 28,57% las considera muy buenas, el 28,57% como buenas, el 28,57% aceptables, y un 14,28 % no contesta.

En el caso de los profesionales de los centros de participación activa, la valoración que realizan es: en el 70,8% las considera buenas, un 4,2% aceptables, y no contestan en un 25% de los casos.

Se puede afirmar que la opinión de los actores implicados en los órganos de participación, sobre las relaciones que mantienen entre ellos es en general buena, por lo que nos hace pensar en positivo de cara a la discusión, el debate y para poder alcanzar acuerdos sobre los temas que se traten. Esto no quiere decir que en determinadas situaciones y momentos concretos puedan darse o aparecer conflictos de intereses.

También, hemos querido saber en cuanto a las relaciones entre los actores, cómo cada grupo se relaciona más o menos con los otros dos grupos a la hora de tratar y discutir los temas. Se encontraron diferencias significativas.

En el grupo de los políticos, en el 44,4% responden que igual tanto con mayores como con profesionales. El 33,3% se relaciona más con las personas mayores y un 11,1% lo hace más con los profesionales.

En cuanto a las personas mayores, en el 66,6% dicen relacionarse más con los profesionales, y solo el 6,6% se relaciona más con los políticos. En este tema algunos de sus comentarios giran en torno a las siguientes cuestiones planteadas en las entrevistas:

Con los profesionales nos llevamos mejor. (M.2)

Depende de los temas. (M.3)

En el caso del grupo de profesionales el 28,5% dice relacionarse igual con los políticos que con los mayores. En cambio, el 42,8 % dice relacionarse más con otros profesionales del campo para la discusión y el tratamiento de temas.

En cambio, cuando se les preguntó a los políticos y a los mayores a quien acuden en primera instancia cuando tienen un problema que resolver y está relacionado con el sector. El grupo de los políticos, responde, en general, con las siguientes respuestas y por orden de importancia:

Al personal técnico, los profesionales. (P.1)

Personal técnico y a través de sus órganos de participación (ej. La permanente en los consejos). (P.6)

A ellos (las personas mayores) (P.8)

Secretarios generales, responsables políticos superiores. (P.5)

Los representantes de las personas mayores, el 60% respondió que los profesionales (*son más cercanos, aunque en los consejos no tanto al tener cerca al político-M5*), el 20% acuden al político, un 13,3% acude a personas dentro del mismo colectivo, y el 6,6% dependiendo de la gravedad del problema acudirá a uno u otro.

Por otro lado, al grupo de profesionales que forman parte de los consejos se les pregunto cómo percibían que los otros dos grupos de actores valoraban su figura, en una escala que iba de nada valorado a muy valorado y el 71,42 % consideró que se sentía bastante valorado tanto por el grupo de políticos como por el de mayores.

Por tanto, encontramos que el político cuando tienen que tratar un problema relacionado con la resolución y el tratamiento de los problemas del sector de personas mayores, acude tanto a los profesionales como a los representantes del colectivo de personas mayores. Sin embargo, los mayores suelen acudir más a los profesionales para que le solucionen los problemas con los que se encuentran. En cambio, los profesionales suelen relacionarse más con otros profesionales para la resolución y el tratamiento de los problemas que aquejan al sector de personas mayores.

Debemos destacar la figura de los profesionales que intervienen, considerada por los políticos y mayores como figura importante, y que probablemente sea debido a sus conocimientos técnicos que le hacen necesario.

En general, el grupo de mayores se siente más cercano a los técnicos en los CPAPM. En cambio en los Consejos de Participación de Mayores se siente más cercano al grupo político, probablemente por su mayor cercanía.

5.3. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y CONTENIDOS.

5.3.1. FINALIDAD, OBJETO Y FUNCIONES DE LOS ESPACIOS.

La finalidad y el objeto de los espacios participativos estudiados vienen recogidos en sus respectivas reglamentaciones:

Los Centros de Participación Activa para Personas Mayores (CPAPM), tienen entre sus objetivos:

La promoción del bienestar de las personas mayores, tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social, configurándose de modo primordial como un instrumento esencial para la promoción y desarrollo del envejecimiento activo. (Decreto 2012)

En los Consejos de Participación local de Mayores su objeto gira en torno a la idea de participación de las personas mayores en las políticas públicas. Aquí entresacamos algunos:

Facilitar la participación de las personas mayores en el ámbito de la política social (Decreto 1995).

El Consejo Municipal de Mayores es un órgano colegiado de naturaleza asesora de la Administración Municipal, a través del cual se instrumenta la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones, así como la de organizaciones representativas de los intereses sociales (Ayuntamiento de Sevilla, 2003).

Organismo de carácter consultivo dotado de autonomía propia en su funcionamiento interno (Ayuntamiento San Juan de Aznalfarache, 2010).

Órgano de participación sectorial que surge para facilitar la participación institucional de las personas mayores en la planificación y seguimiento de las medidas de políticas

sociales que les afectan. Organismo de carácter consultivo integrado en el ayuntamiento (Ayuntamiento de Santiponce, 2008).

Encauzar y fomentar la participación ciudadana en los asuntos municipales (Ayuntamiento de Dos Hermanas, 2003).

De las funciones en ambos espacios. En el caso de los CPAPM estas se centra básicamente en:

El desarrollo de actividades y servicios para dar cumplimiento a los Planes Estratégicos de las políticas de envejecimiento activo de la Comunidad Autónoma (CCAA) con la participación del Consejo Andaluz de Mayores, así como cualquier otra actividad y servicio previstos en los Planes Provinciales Anuales, concretándose en programas de envejecimiento activo que conformarán los Programas Anuales de Actividades de los centros.

En los Consejos de Mayores, las funciones vienen reguladas en el decreto de 1995. Este realiza una clasificación exhaustiva de entre las cuales, cabe destacar⁸¹: promover el desarrollo, seguimiento y evaluación de los objetivos previstos en los Planes Sectoriales de Actuación aprobados por las Administraciones Públicas; conocer y evaluar los resultados de la gestión de los recursos y proponer mejoras; fomentar el asociacionismo de las personas mayores; elaborar y remitir propuestas e informes a las distintas

⁸¹ Otras funciones: Cooperar con las entidades públicas y privadas en el desarrollo de programas, actividades y campañas informativas y de divulgación. Promover estudios e investigaciones. Promover las actuaciones y medidas que impulsen y fomenten el voluntariado social y la solidaridad intergeneracional. Favorecer la participación activa de todos los mayores. Asesorar e informar al Consejo de Servicios Sociales sobre aquellas materias que les sean sometidas, relacionadas con el sector de las personas mayores. Favorecer la participación activa de todos los mayores andaluces. Participar y mantener las relaciones con los órganos y consejos de carácter consultivo de mayores que se constituyan en el ámbito de otras Administraciones Públicas. Representar y velar por los intereses de las personas mayores ante las Entidades públicas y privadas.

Administraciones Públicas en materias relacionadas, con el sector de mayores, que sean solicitados por aquellas o que acuerde el Consejo.

En el caso de los Consejos locales de Mayores, en toda su reglamentación encontramos cuatro funciones básicas, en torno a los planes, programas, servicios, presupuestos, propuestas, expedientes, resoluciones, etc. que lleve a cabo la administración y que afecta de manera directa o indirecta al sector:

- Función de información.
- Función de consulta.
- Función de asesoramiento.
- Función de iniciativas, propuestas, sugerencias y quejas.

No aparecen entre otras funciones como pueden ser la deliberativa, la resolutive o la de cogestión.

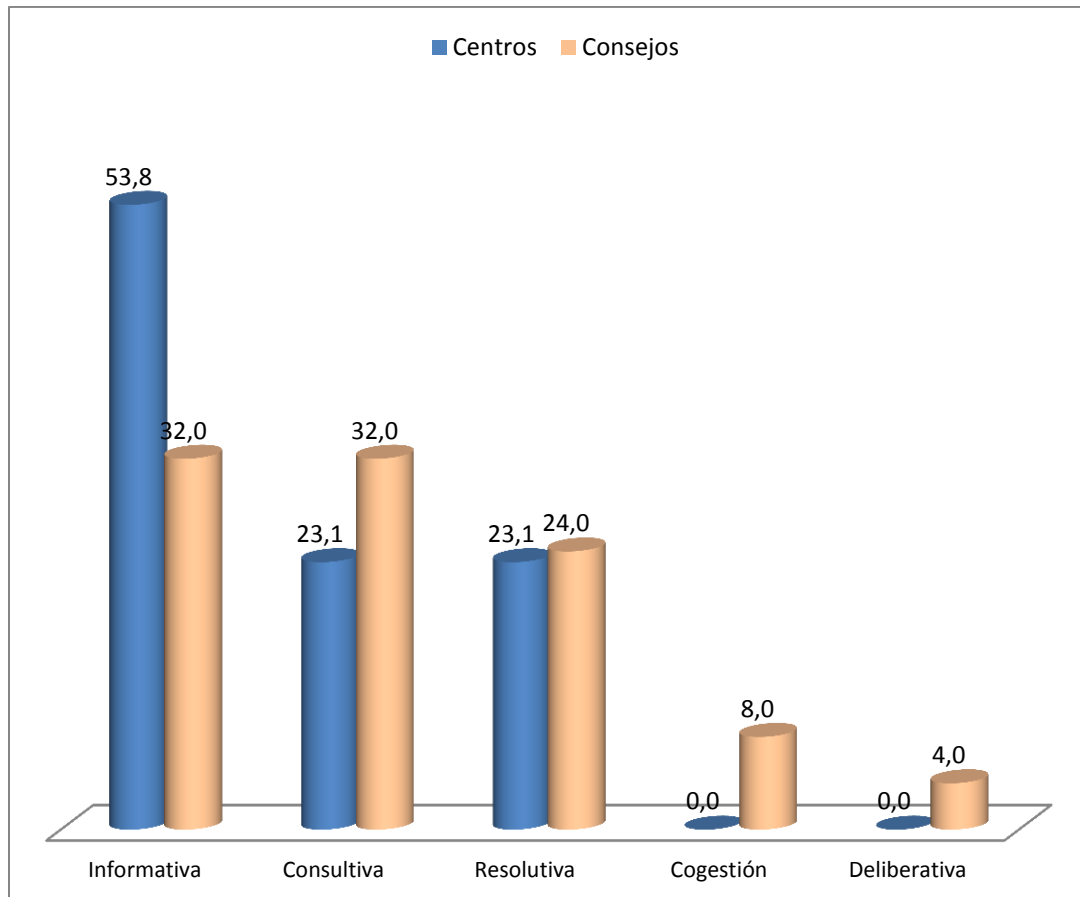
Los actores políticos, que participan en ambos espacios y que son quienes aprueban las normas y reglamentos, consideran que dichas funciones son las adecuadas para el ejercicio de la participación del colectivo de personas mayores en las políticas públicas locales que les afectan, ya sea del área de los servicios sociales como cualquier otra dentro de la corporación local.

Cuando hemos preguntado a los representantes de las personas mayores (asociativo) qué función o funciones consideran que son las más importantes para los órganos participativos, tenemos que para ellos la función informativa es la principal, seguida de la consultiva, de la función resolutive, la deliberativa y en último lugar la función de cogestión.

En el siguiente gráfico nº16 se aprecia cómo tanto en los CPAPM como en los Consejos de Mayores la función informativa es la fundamental. Para los consejos, en según lugar cobra especial relevancia la función consultiva, seguida de la resolutive y

muy de lejos las funciones de cogestión y deliberativa. En cambio, para los CPAPM, en segundo lugar lo ocupan en igual porcentaje las funciones consultiva y resolutive.

Gráfico Nº 16. Funciones por tipo de espacio según los representantes de mayores.

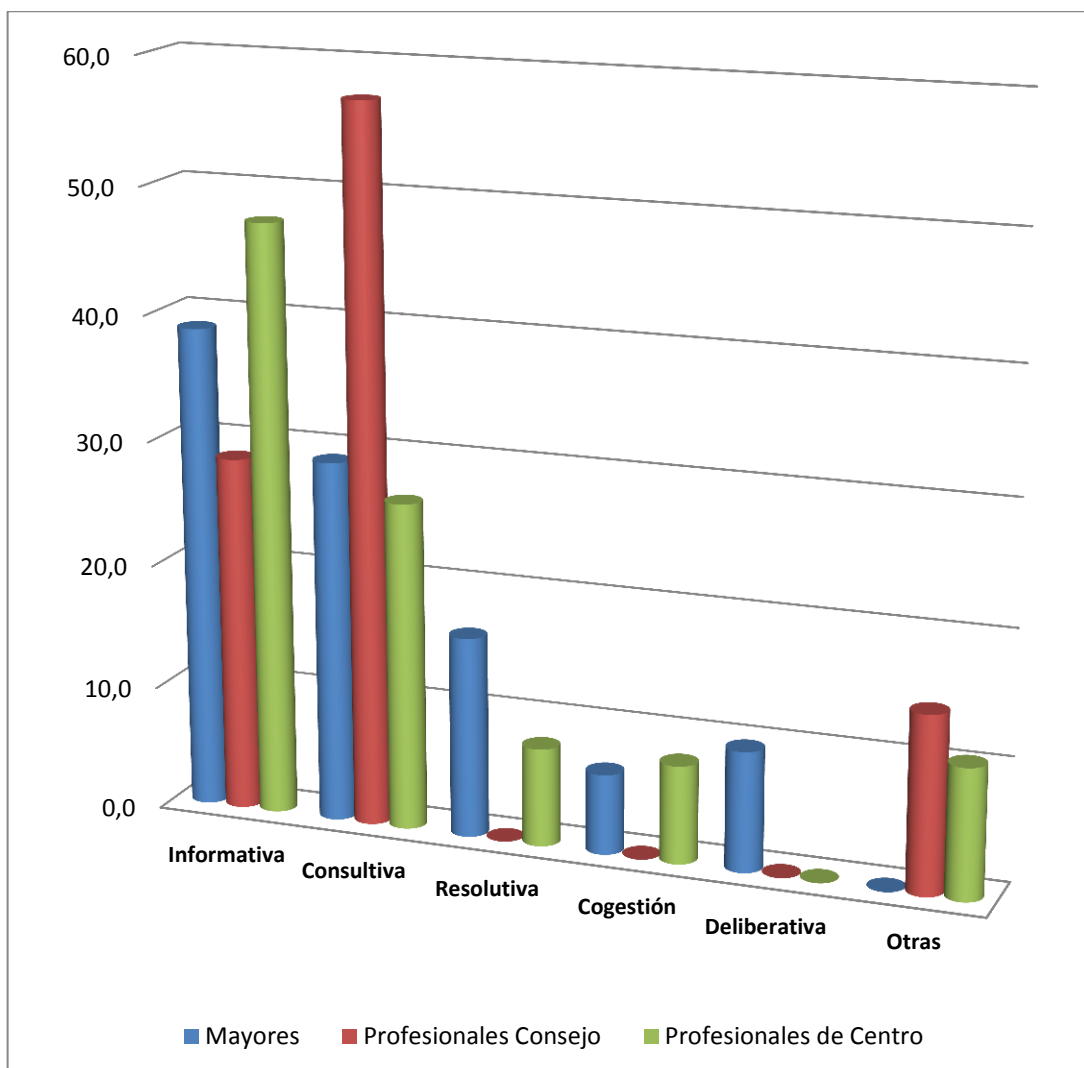


Elaboración propia, 2015

En el caso de los profesionales que pertenecen a los Consejos, el 57% piensa que la función consultiva es la principal, el 29% cree que es la informativa, y solo un 14% considera otras funciones como principales. En cambio, para los profesionales de los centros, el 47% cree que la principal función que deben cumplir es la informativa, un 26% dice que es la resolutive, y un 8% piensa que es la resolutive y la de cogestión, un 11% considera que son otras.

Si comparamos las respuestas del grupo de mayores con el de profesionales, como se refleja en el gráfico nº 17, ambos grupos coinciden en que la función predominante y básica es la informativa (42%), seguida de la consultiva (30%, muy valorada por los profesionales de los consejos), y a distancia las demás funciones como la resolutive (10%), la de cogestión (7%) y la deliberativa (4%). Estas tres últimas son mencionadas más por el sector de mayores y los profesionales.

Gráfico Nº 17. Funciones según actor asociativo y profesional



Elaboración propia

Las dos funciones básicas que, según los participantes en los espacios se deben llevar a cabo, son la función informativa y a la consultiva, cobrando cierta importancia en los

centros las funciones deliberativas, resolutivas y de cogestión. También es interesante destacar la opinión de los profesionales de los consejos de participación. Destaca la necesidad de la función consultiva. Esto coincide con los contenidos de las actas estudiadas de los plenos, en los que siempre se incluye un apartado de información de la presidencia. Sin embargo, las consultivas son menos frecuentes, y escasamente las resolutivas, de cogestión, algo más las deliberativas.

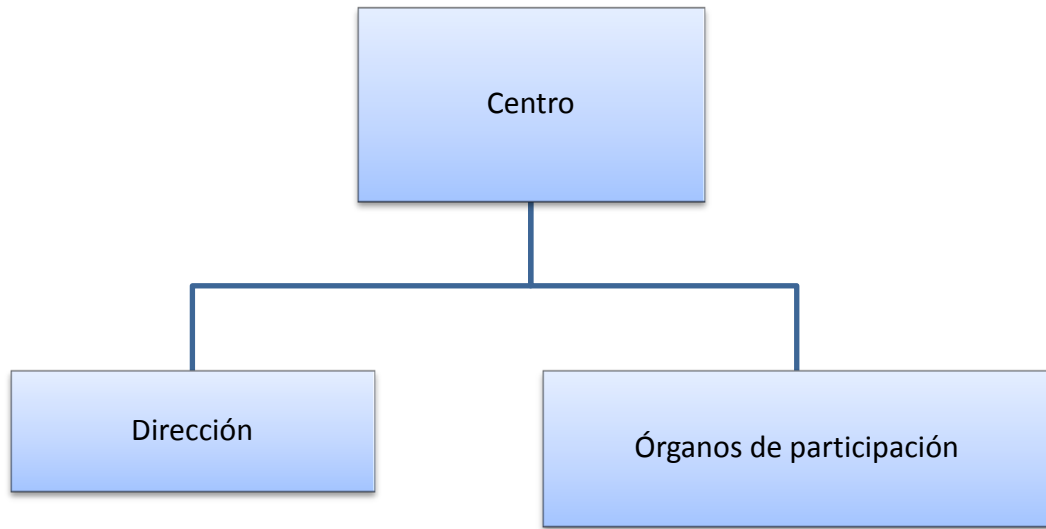
En los procesos de participación de los órganos participativos para mayores se desarrollan en el nivel informativo en el que se provee de información y el consultivo donde se crean los cauces para recibir las opiniones. Sin embargo, la función resolutive se encuentra en segundo o tercer plano, siendo ésta la que más puede influir e incidir en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas.

5.3.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Se ha expuesto con anterioridad, que tanto los CPAPM como los Consejos de Mayores se organizan a partir de las normas aprobadas por las instituciones públicas, y que éstas podrían dejar poco margen para la innovación y producir cierto mimetismo entre ellas. A continuación, se presenta cómo es la organización y el funcionamiento de los órganos participativos, considerando tanto la normativa que los regulan como las actas, acuerdos... junto a los datos aportados por los cuestionarios y las entrevistas.

Como ya se comentó, en los CPAPM existe una estructura y organización específica que está integrada por la Dirección del Centro y por los órganos de participación (la Asamblea, la Junta de Participación y Gobierno y las comisiones).

Figura Nº 8. Estructura básica del CPAPM.



Elaboración propia, 2015

En cuanto a la asamblea general de socios y socias ya comentamos que es el máximo órgano de participación del centro y de la existencia de una “bicefalia” entre la Dirección y la Junta de Participación y de Gobierno, que en principio no parece plantear problema.

En las asambleas se tratan dos cuestiones fundamentales: recibir información sobre los programas de envejecimiento activo y sus líneas básicas de ejecución y aprobar o no el balance de la gestión de la junta de participación y de gobierno en el ejercicio anterior. Por tanto, es el órgano que debería ejercer el control, tanto sobre la Dirección como sobre la Junta de Participación y de Gobierno. El problema, como ya se planteó, es la escasa asistencia de los socios y socias a éstas que producen decisiones apoyadas por pequeña minoritarias.

En cuanto a la Junta de Participación y de Gobierno, es el órgano de representación de las personas socias y usuarias de los centros, e interlocutor y colaborador junto a la dirección en la ejecución y consecución de los objetivos de los programas de envejecimiento activo que se desarrollen. Está compuesta por la presidencia, la

secretaría y las vocalías⁸². No existe la figura del tesorero, como sería natural en cualquier asociación, lo que nos indica que la parte presupuestaria queda al margen del control y seguimiento de la Junta de Participación. También es destacable que aun siendo el presidente de la junta quién convoca las reuniones, siempre cabe la posibilidad que sea la Delegación Provincial en materia de Servicios Sociales la que inste a una celebración extraordinaria, quedando el grado de independencia de la Junta entredicho incluso frente al representante del Consejo local de Mayores.

Los acuerdos se adoptan por mayoría simple, decidiendo, en caso de empate, el voto de la presidencia. Entre ellos mismos eligen y revocan a la persona que vaya a desempeñar la presidencia, la secretaría y las vocalías. Entre sus funciones están las de: elaborar conjuntamente con la Dirección del centro el Reglamento de Régimen Interior; supervisar las Vocalías; elevar propuestas de programación de actividades a la dirección del centro; impulsar y difundir la programación de actividades; conocer las previsiones presupuestarias de los programas de envejecimiento activo; elaborar balance de gestión anual de las actividades; conocer el régimen de precios de los servicios... Como podemos observar, sus funciones son bastantes amplias. En cuanto a las comisiones, están integradas por un mínimo de dos y un máximo de ocho personas socias y usuarias. Pueden dedicarse a cuestiones muy concretas.

La Dirección⁸³ del Centro es responsable de su correcta organización y funcionamiento y, en particular, de la promoción y desarrollo de las actividades de envejecimiento activo programadas. Sus funciones son muy amplias, que permiten ejercer un importante control sobre los órganos participativos. Caben destacar las funciones: ejecutar y justificar la consignación presupuestaria y convocar la Asamblea General. Incluso asume funciones que podrían considerarse propias de órganos participativos del centro.

En cuanto a las convocatorias de los órganos de participación del CPAPM, los profesionales de los centros, como se puede observar en el siguiente cuadro nº 18,

⁸² Que pueden tener de cuatro a siete vocales, en función del número de personas socias y usuarias.

⁸³ Su nombramiento y remoción corresponde a la administración de la Junta de Andalucía, siendo empleados u empleadas públicas, con titulación la de Trabajo Social.

respondieron que las Asambleas se convocan por regla general una vez al año, las Juntas de Participación y de Gobierno al menos dos veces al mes y las comisiones pocas veces, aunque depende del tema que traten.

Cuadro nº18. Nº de veces que se convocan en un año los órganos de participación

	Asambleas	Junta de participación y gobierno	Comisiones de trabajo
1 vez al año	22	1	7
2 veces al año	1	1	6
3 veces al año	0	0	3
4 veces al año	0	0	1
5 veces al año	0	0	1
+ 5 veces al año	0	21	5
No contesta	1	1	1
Total	24	24	24

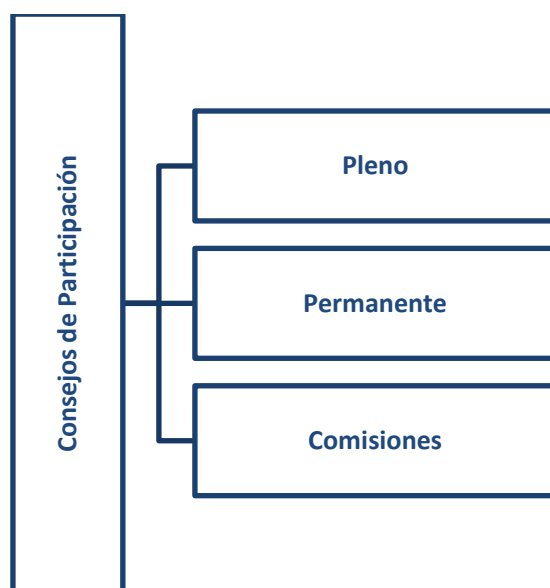
Elaboración propia, 2015

En cuanto al número de convocatorias de las Asambleas, nos parecen escasas ya que se les reconocen unas funciones importantes dentro del centro. Entendemos que para hacer de la asamblea un órgano verdaderamente participativo deberían convocarse como mínimo tres asambleas: una a principios del año para hacer balance del año anterior; una a mitad de año para ver cómo van las actuaciones que se están desarrollando y

hacer correcciones y una a finales para presupuesto y propuestas concretas para el siguiente año. Un mayor número de Asambleas podría ser un incentivo para favorecer una mayor participación de los socios y socias.

En cuanto a los Consejos de Participación, tanto el provincial como los locales estos actúan en pleno, en comisión permanente, y también pueden contar con comisiones específicas o de trabajo. Tanto el pleno como las comisiones permanentes suelen convocarse, de forma general, con una periodicidad de entre dos y cuatro veces anuales, exceptuando posibles convocatorias de carácter extraordinario, que por su urgencia sea necesario convocar.

Figura Nº 9. Estructura básica de los Consejos de Mayores.



Elaboración propia, 2015

Las decisiones, generalmente, se toman por mayoría simple de los asistentes y suelen ser en segunda convocatoria que son recogidas en acta, a excepción de aquellos temas que por su importancia requieran de una mayoría cualificada, como puede ser el cambio del contenido del reglamento del propio consejo.

Los plenos se convocan entre tres y cuatro veces al año, aunque se constata que no todos los consejos son convocados y funcionan a lo largo del año. En algunos casos incluso se

han quedado paralizados durante años y no son convocados hasta que llega un nuevo gobierno y lo activa. Entre sus funciones destacan las de: emitir informes y asesoramiento para la elaboración de proyectos o iniciativas que afecten específicamente a los mayores; presentar iniciativas y formular recomendaciones en relación con planes o programas; aprobar el programa de actividades del propio Consejo; elegir a los miembros de la permanente y crear y supervisar las comisiones de trabajo.

Las comisiones permanentes suelen estar integradas por el presidente o en quién delegué; el secretario y por un número de miembros que oscilan entre los tres y los nueve miembros, dependiendo del consejo. Se convocan como mínimo cuatro veces al año y entre sus funciones están las de hacer cumplir todos los acuerdos del pleno, dictaminar los informes y trabajos de las comisiones, elaborar la memoria anual y preparar las sesiones del pleno incluyendo un posible orden del día que posteriormente puede ser ajustado por la presidencia del consejo.

En cuanto a las comisiones de trabajo, son creadas por el pleno en función de la necesidad expresada y debatida. Lo normal es que se constituyan para realizar estudios, informes, propuestas o dictámenes, siendo su función básica la de asesoramiento al pleno. Su duración suele ser concreta, en función del tema que traten, siendo sus integrantes elegidos en el pleno (pudiendo en algunos casos contar con profesionales para apoyo técnico, muy reclamados por el colectivo de mayores). La coordinación de éstas recae sobre un vocal del consejo elegido en pleno. Entre los temas que trabajan están el reglamento, estudio de normativa o la de programas para mayores, actividades de tiempo libre y ocio... Éstas van cambiando a lo largo del tiempo. En algún consejo como el de Sevilla capital se establecieron cuatro comisiones de forma estable que con el tiempo se vio que no eran necesarias mantenerlas de forma estable y permanente, sino que debían ser creadas en función de la necesidad y problemática que la realidad fuera dando.

Al preguntar a las personas que componen el grupo político sobre si eliminaría, quitaría o añadiría algo de la organización y funcionamiento de los consejos, estos comentan entre otras cuestiones las siguientes:

Son necesarios más reuniones y un número superior de participantes.
(P.1)

Al menos que se convoquen. (P.4)

Su funcionamiento, debería estar pensado para ser instrumento de decisión. (P.9)

Mayor poder decisorio de los órganos. (P.2)

No suelen ser vinculantes. (P.3)

No añadiría nada. (P.5)

Por su parte, el colectivo de personas mayores valoró la organización y funcionamiento de los consejos a partir de una escala que iba de muy bien a muy mal. Ninguna valoró la organización y funcionamiento como muy bien. Solo el 25% contestó que bien, un 32% respondió que regular, el 12% respondió que mal o muy mal, y un 31% prefirió no emitir opinión. Por lo que, podemos deducir que no consideran buenas la organización y el funcionamiento de los consejos.

Además, al responder a la preguntaba de si consideraban que el número de reuniones, plenos, permanentes y comisiones son las adecuadas, el 66,7% consideró que el número de sesiones es el adecuado frente a un 22,7% que considera que no lo es. Entre las personas mayores, se suscitaron una serie de comentarios, como:

Puntualidad en los plenos y en la comisión permanente para el seguimiento. (M.1)

Cada vez son menos. (M.4)

Solo hubo una, la de la constitución. (M.3)

Es un órgano más, que se convoca o no, parece un paripé. (M.5)

Podríamos concluir, a tenor de los datos presentados que los representantes del grupo de personas mayores, sí participan en la elaboración de las normas que posteriormente sirven para regular los espacios y los órganos de participación. Por tanto, partícipes de su gestión, organización y funcionamiento de los órganos. Pero aun reconociendo que la organización y el funcionamiento son los adecuados, necesitarían mejorar y regularse mejor. Pero sobre todo, deben cumplirse las reglas establecidas. Esto último sería lo más importante en estos momentos. Pero aquí la incidencia del colectivo de mayores frente a los políticos que dirigen el órgano es escasa. Entraríamos en la voluntad política.

Por otro lado, la incorporación de un representante de los Consejos Locales de Mayores en los CPAPM viene a reconocerlos y supone un impulso para su creación. Desde la Delegación Provincial de Igualdad y Política Social y promovido por el Consejo Provincial de Mayores y su Comisión de Consejos Locales, se redactó y envió un escrito dirigido a los municipios de la provincia animándoles a la creación de Consejos de Participación de Mayores. Por tanto, la existencia de un vínculo estrecho entre ambos espacios es inevitable de cara al futuro inmediato.

5.3.3. AGENDA DE LOS ÓRGANOS.

En principio, parece que los temas y contenidos que se incorporan a los órdenes del día de los distintos órganos de participación de mayores se encuentran muy determinados y mediatizados por las agendas políticas de los responsables públicos. Esto nos hace pensar en un modelo de participación institucional pasiva y dentro de un gobierno de tipo gerencia alejado de la idea de un gobierno más relacional y de participación activa. Es por lo que, en ocasiones, puede provocar cierto grado de cansancio y alejamiento de

las personas mayores de los órganos participativos de mayores de las instituciones públicas.

Del análisis de la normativa que regula los órganos participativos de mayores, se puede afirmar que los contenidos y temas que recogen guardan una estrecha relación con sus finalidades, objetivos y funciones. En ambos, CPAPM y Consejos, los contenidos giran en torno a todo aquello que tiene que relación con el sector de personas mayores, aunque al agruparlos se visualiza la existencia de unos bloques temáticos concretos y centrales que vertebran al resto de contenidos. Estos bloques temáticos son:

- Normativa reguladora de los propios órganos de participación.
- Presupuestos y subvenciones anuales.
- Seguimiento de la gestión de la planificación y programación de servicios y prestaciones.
- Políticas generales, planes como los de envejecimiento, urbanísticos, ordenanzas, etc.
- Programas, servicios y prestaciones dirigidas al colectivo.

A continuación se agrupan por bloques temáticos los contenidos que se vienen tratando a lo largo de los años, especificándose en cada uno de ellos el tipo de función que cumplen (informativa, de consulta, deliberativa o de cogestión).

En un primer bloque de temáticas, están aquellas relacionadas con los propios órganos de participación, tanto de los Consejos como de los CPAPM, siendo uno de los bloques de contenidos que se tratan con más frecuencia a lo largo del tiempo. Se observa que en su tratamiento se dan las funciones informativas, de consulta, deliberativa y de cogestión. Entre los temas tratados se encuentran:

- En los CPAPM: la participación de los socio/as, los estatutos y reglamentos, las necesidades y problemáticas de los centros, situaciones específicas de determinados centros, conflictos entre Juntas de Participación y de Gobierno con las Direcciones de Centros, y las comisiones de trabajo.

- En los Consejos Provincial y Local de Mayores: informes sobre los consejos, reglamentos, elecciones y constitución de los plenos, comisiones permanentes, normas de funcionamiento, comisiones de trabajo, organización y funcionamiento, necesidad de coordinación de comisiones, financiación, seguimiento de los trabajos, conflictos de competencias entre concejalías.
- Comunes en ambos espacios: Participación y fomento del asociacionismo, necesidad de visitas de los responsables públicos a las asociaciones y centros, las relaciones con otros consejos de participación de diferente ámbito territorial y contenido (Estatal, Comunidad y Consejos de servicios sociales), y cuestiones relacionadas con reglamentos de participación ciudadana y congresos de personas mayores.

El segundo bloque temático gira alrededor de los presupuestos y subvenciones públicas que se dirigen al sector de personas mayores. En este bloque, las funciones que se dan son la informativa y la consultiva. Los temas tratados son:

- Información y consulta sobre presupuestos anuales destinados a los CPAPM en relación con el envejecimiento activo.
- Presupuestos municipales del área relacionada con el sector, por lo general la de Servicios Sociales.
- Presupuestos municipales dirigidos al sector de mayores en cuanto a programas, servicios y actuaciones diversas (Servicio de ayuda a domicilio, teleasistencia, talleres...).
- Subvenciones a las que pueden tener acceso principalmente las asociaciones de personas mayores, y que se convocan tanto en el ámbito regional, provincial como local.

Un tercer bloque de temas, que se da con menor tratamiento y frecuencia, guarda relación con todo aquello relacionado con el seguimiento y la evaluación de la gestión, la planificación y la programación de los servicios y prestaciones. En este bloque, suele comentarse por los miembros participantes:

La necesidad de que los documentos que se aportan para la discusión sean documentos más concretos y detallados y que se entreguen con el tiempo suficiente para su estudio.

En éste bloque se dan básicamente las funciones deliberativas y evaluativas. Entre los temas tenemos:

- Evaluación de planes municipales de servicios sociales.
- Planes municipales sectoriales dirigidos al sector.
- Coordinación socio-sanitaria.
- Evaluación de actividades concretas (encuentros de mayores, celebración del día del mayor...).

Un cuarto bloque, que se da principalmente en los Consejos de Mayores, está relacionado con políticas generales, planes integrales públicos, reglamentaciones y ordenanzas varias que pueden afectar de manera directa o indirecta al colectivo de personas mayores. Aquí las funciones que suelen darse son la informativa, de consulta y deliberativa. Entre los temas tratados se encuentran:

- Envejecimiento activo: Libro blanco de envejecimiento.
- Cambio de la denominación de tercera edad por personas mayores.
- Salud (atención en centros de salud, el copago, listas de espera...)

- Medio ambiente.
- Pensiones (muy especialmente la de viudedad).
- Carta europea de los derechos humanos.
- Accesibilidad y transporte (vía pública, bancos, urinarios, ruidos, edificios públicos, barreras arquitectónicas, bonobus, bonotaxis).
- Bono social eléctrico.
- Plan de atención a la infancia.
- Campaña maltrato a la mujer.
- Seguridad ciudadana en parques y transporte público.
- Plan integral de la prostitución.
- Planes estratégicos.
- Banco del tiempo.
- Campaña del euro.
- Aula de experiencia universitaria.
- Relaciones intergeneracionales.
- Plan concertado de prestaciones básicas.
- Centros de Servicios Sociales: general y específico

Y un quinto y último bloque, con temáticas relacionadas con programas, servicios y prestaciones sociales que se dirigen al colectivo. Se dan las funciones informativas y consultivas.

- Residencia (Malos tratos, plazas, plan de inspección, cierre de residencias, licencias de apertura...)
- Dependencia (Apoyo a cuidadores, proyecto individual de atención (PIA), promoción y prevención, copago, personas que viven solas, servicio de ayuda a domicilio (SAD), teleasistencia, comidas a domicilio, soledad y aislamiento, unidades de estancias diurnas...)
- Tarjeta de sesenta y cinco y más.
- Turismo social

- Actividades socioculturales y ocio (semana santa y feria, programa de mayores, talleres, aula de mayores, clausuras de programas, piscinas...)
- Unidad de mayores de salud
- Ola de calor
- Voluntariado
- Día del mayor
- Braille para personas mayores ciegos
- Apoyo al asociacionismo
- Jornadas de convivencia en los centros, inspecciones, precio de las comidas, gestión de centros, control de acceso, necesidades de los centros, servicio de podología
- Ayudas técnicas y adaptación vivienda

Cuadro Nº 19. Bloques temáticos y funciones de los órganos participativos.

Bloques temáticos	Funciones
Normativa reguladora de los propios órganos de participación	Informativa Consultiva Deliberativa De cogestión
Presupuestos y subvenciones públicas	Informativa Consulta
Seguimiento y evaluación de la gestión, planificación y programación de los servicios y prestaciones	Deliberativa Evaluativa
Políticas generales, planes integrales públicos, reglamentaciones y ordenanzas...	Informativa Consultiva Deliberativa
Programas, servicios y prestaciones sociales que se dirigen al colectivo	Informativa Consultiva

Elaboración propia, 2015

Como podemos observar en el anterior cuadro nº 19, para el conjunto de los bloques temáticos predominan la función informativa y la consultiva, salvo en el caso del bloque temático sobre seguimiento y evaluación de la gestión, planificación y programación de los servicios y prestaciones, en la que predominan la deliberativa y la evaluativa. En cuanto al bloque temático en el que mayor número de funciones se dan (Informativa, consultiva, deliberativa y de cogestión), es el relacionado con la normativa que regula los órganos participativos.

Al preguntar a los tres grupos de participantes (políticos, mayores y profesionales) sobre los contenidos que se tratan en los órganos participativos, obtenemos los siguientes resultados: el 58,62% responde que los temas que se tratan son los adecuados frente al 34,48% que considera que no son los más adecuados. Aunque existen diferencias significativas entre los tres grupos de actores, como se puede apreciar en el cuadro nº 20. En el grupo de actores políticos el 55,56 % considera que no son los más adecuados. En cambio, el grupo de personas mayores considera que sí en el 63,1% de los casos, y para el grupo de profesionales, el 85,7% considera que a veces son temas adecuados. Esto nos lleva a pensar que quizás no exista una sintonía adecuada en este tema entre los actores implicados en los procesos de participación y en la necesidad de hacer posible acuerdos previos entre las partes a la hora de incorporar contenidos a las reuniones.

Cuadro N° 20. Adecuación de los temas según actores en porcentajes.

	Políticos	Mayores	Profesional
Si	44,44 %	63,1 %	14,29 %
No	55,56 %	26,32 %	0 %
A veces	0 %	5,26 %	85,71 %
No contesta	0 %	5,26 %	0 %
Total	100	100	100

Elaboración propia, 2015

En el siguiente cuadro n° 21, se puede ver qué temas son los que cada grupo de actores piensa que son los temas más tratados. Se comprueba que existe unanimidad en relación a cuatro temas básicos, como son las actividades de ocio dirigidas al colectivo, la cuestión de las subvenciones que convocan las diferentes administraciones públicas que le son de interés al colectivo, todo lo que tiene que ver con programas, servicios y prestaciones que se dirigen al sector de personas mayores tanto públicos como privados, y el tema de los presupuestos que se destinan anualmente a la cobertura de necesidades de la población.

Cuadro Nº 21. Temas que se tratan con mayor frecuencia en los órganos según actores.

Temas	Políticos	Asociativo	Profesional
Accesibilidad	X		
Actividades de ocio	X	X	X
Subvenciones	X	X	X
Programas, Servicios y prestaciones	X	X	X
Presupuestos	X	X	X
Consejos	X		
Dependencia	X	X	
Centros de Mayores	X		
Formación	X		
Pensiones		X	X
Participación		X	
Transporte			X
Salud			X
Igualdad			X

Elaboración propia, 2015

En el grupo de profesionales, además aparece con frecuencia el comentario sobre que algunos representantes del colectivo de personas mayores suelen particularizar⁸⁴ en exceso las reuniones, hecho que se ha podido comprobar en los contenidos de algunas de las actas de reuniones estudiadas, y que se puede concretar según palabra de uno de los profesionales:

⁸⁴ Cuando plantean temas personales que les afectan pero que no afectan al colectivo en su conjunto.

Se particulariza en exceso, desde el punto de vista del problema particular de las personas mayores que llegan al consejo local o provincial. (T.34)

En cuanto, a los temas que no se tratan pero que se deberían tratar, como podemos observar en el cuadro nº 22, cada grupo de actores presenta sus propias necesidades de temas de interés que deberían incorporarse. Se perciben las pocas coincidencias entre los actores participantes salvo algunas entre mayores y profesionales. Pero es más destacable aun el que se propongan temas que ya son tratados en los distintos órdenes del día de los órganos participativos. Lo que nos lleva a pensar que hay temas que quizás no son tratados en la profundidad que se requiere como son los presupuestos o la evaluación y seguimiento de servicios concretos.

Cuadro Nº 22. Temas que no se tratan pero se deberían tratar en los órganos según actores

Temas	Políticos	Asociativo	Profesional
Soledad	X		
Cuidadores	X		
Envejecimiento activo	X		
Centros de participación	X		
Consejos de participación	X		
Desarrollo intergeneracional	X		
Presupuestos		X	X
Pensiones		X	
Convivencia		X	
Salud y seguridad		X	
Voluntariado		X	
Evaluación y seguimiento de servicios		X	X
Crisis		X	
Dependencia		X	
Servicios Sociales Municipales			X
Salud			X
Promoción Social			X
Medios de Comunicación Comunitarios			X

Elaboración propia, 2015

Entre los comentarios que los actores realizan al hablar sobre los contenidos, se destacan algunos de ellos:

Sería necesario más información, más participativos y más decisiones.
(P.3)

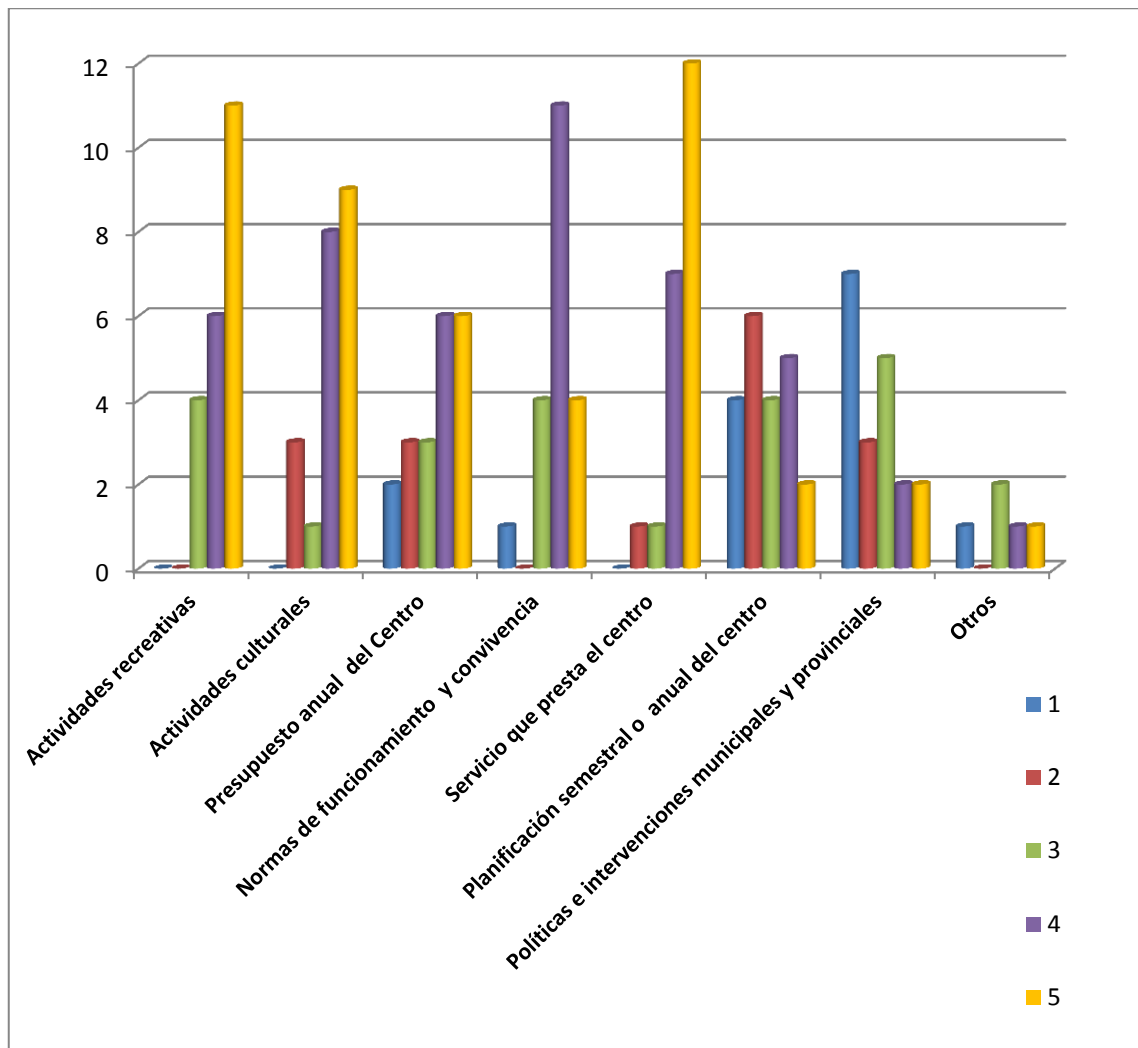
Son muchos los temas relacionados con mayores, pero hay temas que no les interesa. (P.5)

Creo que tratamos todos los temas posibles, y en principio son los correctos. (M.8)

La participación debe ser continua en todo el proceso de las políticas dirigidas a personas mayores. (T.34)

Pero qué piensan los profesionales de los CPAPM sobre la importancia que determinados temas (actividades, presupuestos, servicios, normas de funcionamiento, planificación y programación, políticas municipales y provinciales) tienen para la asamblea de socios y socias como para los miembros de la Junta de Participación y de Gobierno del centro. Para ello se utilizó una escala de valores del 1 al 5, siendo el 5 el mayor grado de importancia. Como podemos observar en el gráfico nº 18, las temáticas que mayor grado de importancia tienen para las asambleas y Juntas de Participación y de Gobierno son los servicios que presta el centro y las actividades de ocio y cultura, seguido de todo aquello que está relacionado con el presupuesto, y entre las que menos las políticas e intervenciones municipales y provinciales, seguido de las de planificación y programación. Esto nos hace pensar que el carácter comunitario que se les asigna a los centros queda tamizado, centrándose la preocupación en todo aquello que tiene que ver con lo que se gestiona en el centro para los propios usuarios y usuarias, dejando a un lado la parte que guarda relación con el contexto social y comunitario.

Gráfico Nº 18. Importancia de los temas según profesionales de los centros.



Elaboración propia, 2015

De las conclusiones que obtenemos es que el número de temáticas que se tratan en los órganos de participación son muy importantes en número y están estrechamente relacionadas con el colectivo de personas mayores. Podemos afirmar que son los contenidos adecuados. Sin embargo, otra cuestión es su frecuencia e intensidad en su tratamiento en el tiempo y el grado de incidencia que puedan tener sobre ellos los representantes de personas mayores, pues suelen llegar a las reuniones con los temas muy cerrados y con pocas posibilidades para introducir cambios, salvo emitir opiniones.

En relación al tema de la evaluación de la gestión, planificación y programación no siempre se realiza o ha realizado, comprobándose que en períodos de tiempo concretos

y dependiendo de si los responsables políticos tienen un perfil más técnico, estos se han visto más necesarios.

En cuanto al bloque de temas relacionados con los órganos de participación y sus reglamentaciones, es en el que se da un mayor grado de incidencia de las propuestas del colectivo de personas mayores. Incluso a veces se da la función de cogestión, función ésta que no se da en el resto de contenidos.

A tenor de lo expuesto, nos parece necesaria la realización de calendarizaciones consensuadas de temas básicos por los tres grupos de actores implicados, con un tratamiento continuo y con contenido e información suficiente a partir de los cuales poder participar con conocimiento de causa.

5.4. VALORACIÓN Y GRADO DE INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

5.4.1. VALORACIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES.

Importancia de la participación del colectivo de personas mayores

En cuanto a la importancia que dan los tres actores presentes en los órganos estudiados a la participación de las personas mayores en los asuntos públicos, existe unanimidad en afirmar que es muy importante. En cuanto a los porqués nos dan algunas de sus respuestas:

- Aquellos que guardan relación con la experiencia:

Nueve millones de jubilados es un tema de importancia interrelacionado con el resto, sus aportaciones están fundamentadas en la experiencia. (P.5)

Su experiencia vital es fundamental. (P.1)

Son parte de la sociedad. (P.2)

Por sus experiencias. (P.3)

- Otras guardan relación con la idea de participación ciudadanas:

La participación social comunitaria real, efectiva y decisoria debe ser seña de identidad de la definición de las políticas públicas. (P.9)

Es imprescindible que se impliquen en las decisiones que se tomen sobre sus asuntos y, por tanto, se les tome en cuenta. (P.4)

La participación de la ciudadanía en general es muy importante. (P.7)

Las personas mayores son un colectivo más de la ciudadanía con sus particularidades. (P.4)

Cuando se pregunta específicamente al grupo de personas mayores (asociativo) si están de acuerdo con la afirmación que se exponen en algunos trabajos en el sentido de que el colectivo de personas mayores es uno de los menos participativos de la sociedad, se obtiene:

- El 46,6 % piensa que es cierta dicha afirmación. Entre las opiniones a los porqués, destacamos:

La experiencia de las personas mayores, los años del franquismo han provocado cierto grado de apatía que afecta de manera singular a la participación de los mayores. (M.7)

Es un colectivo mal informado, siendo su principal problema la falta de educación. (M.11)

Es un colectivo que participa poco, suele hacerlo en actividades principalmente. (M.6)

El colectivo está muy pasota, por lo que tiene y no tiene. (M.5)

La actual situación de crisis influye, se participa menos, incluso en actividades. (M.4)

No se implican, por cansancio. (M.10)

No quieren participar. (M.13)

- El 53,3% restante no está de acuerdo con que el colectivo de personas mayores es uno de los menos participativos, destacándose las siguientes respuestas:

No suelen participar menos. (M12)

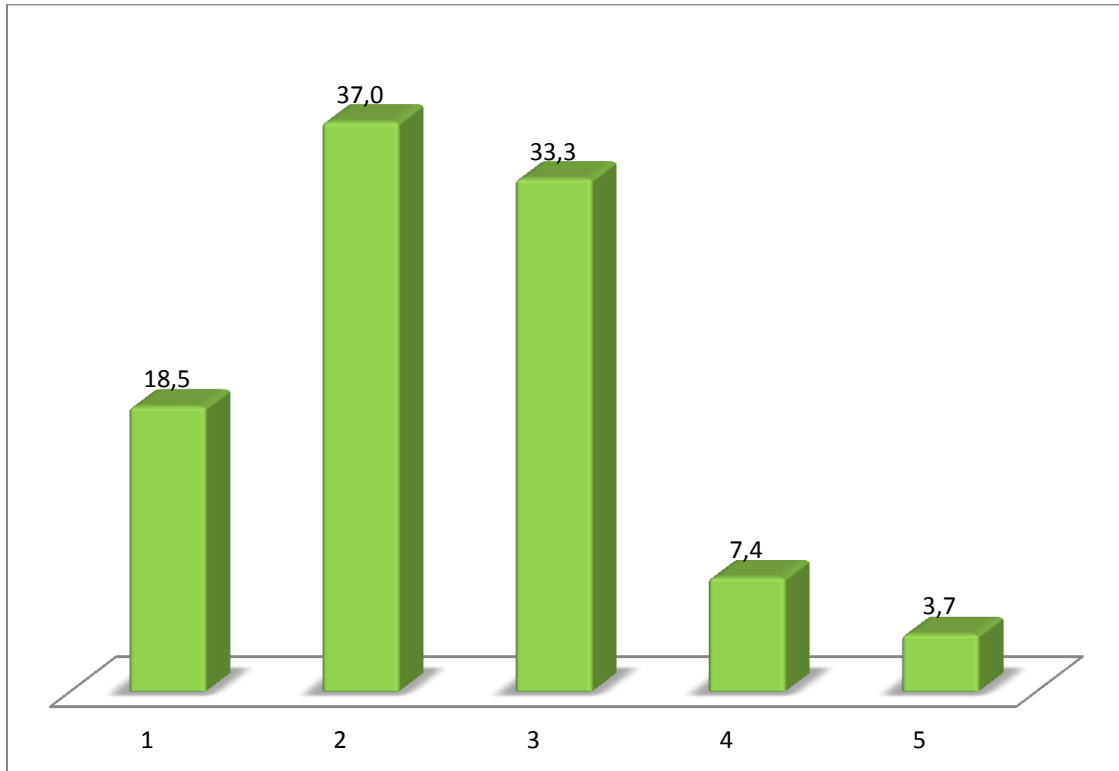
Pero es como de segunda velocidad. (M.2)

Aquí los mayores participan más que los jóvenes, hay muchos mayores y mujeres participando. (M.3)

La participación de los mayores en su entorno social

Para conocer la valoración que tienen los actores implicados sobre la participación de las personas mayores tanto en su localidad como a nivel provincial, se utilizó una escala de 1 a 5 (1 muy baja y 5 muy alta). Como se puede observar en el gráfico nº 19, el 55,5 % de las respuestas la considera muy baja y baja, siendo el grupo político y de personas mayores los que más responden que es baja o muy baja. En cambio, los profesionales la consideran entre media y alta, debido posiblemente a que son los encargados de la prestación de servicios y la puesta en marcha de actividades específicas dirigidas al colectivo en las que el grado de participación es proporcionalmente mayor.

Gráfico Nº 19. Valoración sobre la participación de los mayores en el ámbito local y provincial.



Elaboración propia, 2015

Sin embargo, de las respuestas obtenidas del grupo de personas mayores existen los que piensan que esto no es así, pues perciben y comparan con otros colectivos sociales que consideran que participan igual o incluso menos que ellos. Coinciden con aquellos estudios que hablan de la escasa participación en los pueblos pequeños de colectivos como el de mujeres, jóvenes y personas mayores. Esto se aprecia en algunos de sus comentarios, como:

No suelen participar menos. (M.12)

Suelen participar en las actividades. (M.14)

Aquí son mucho más participativas las mujeres que los hombres, los centros de pensionistas los veo muy cerrados y aislados. (M.3)

Participación en asociaciones y centros

Pero cuando preguntamos sobre cómo valoran la participación en sus respectivas asociaciones y centros que representan o han representado el grupo político y asociativo, se obtiene que el 42% responde que es una participación aceptable, el 32% que es muy baja, un 16% la considera alta y otro 10% muy alta. Sin embargo, al separar las respuestas de ambos grupos, encontramos diferencias significativas. Para el grupo político la participación es alta en líneas generales. En cambio, para el colectivo de personas mayores (asociativo) es considerada baja.

Entre las respuestas del colectivo de personas mayores, a sobre qué la participación gira más en torno a todo aquello que está relacionado con una participación pasiva en actividades y servicios determinados, se dan algunas respuestas en este sentido:

La participación es escasa, aquí somos unos 600 socios, Quienes más participan son los miembros de la junta de gobierno y después unos 8 ó 10 más. (M.3)

En la asociación suelen estar contentos con los juegos y actividades que se realizan en la asociación. (M.11)

Se centran mucho en las actividades que se les organiza. (M.5)

Muy pocas personas, pero cuando hay actividades más de grupo actúan y participan más. (M.6)

A los profesionales de los CPAPM, se les pidió que valoraran el grado de participación en sus respectivos centros teniendo en cuenta, por un lado las actividades y servicios que prestan, y por otro la participación en asambleas, juntas de participación y comisiones de trabajo (se utilizó una escala de valor de 1 a 5, en la que 1 es muy baja y 5 muy alta) y como se puede apreciar en el cuadro nº 23, la participación de las personas mayores, en general, es buena.

Cuadro Nº 23. Valoración del grado de participación (de 1 a 5).

Cómo valora el grado de participación	Menor				Mayor	
	1	2	3	4	5	Nc
Actividades organizadas dentro del centro	1	0	5	12	5	1
Actividades organizadas fuera del centro	1	0	10	11	1	1
Servicios que presta el centro	1	0	3	14	5	1
Asambleas generales de socio/as	8	8	6	1	0	1
Junta de participación y gobierno	2	2	5	8	6	1
Comisiones de trabajo	5	5	11	1	1	1
Totales	18	15	40	47	18	6

Elaboración propia,2015

Pero si separamos la participación en actividades y servicios organizados por el centro y la participación en los órganos participativos, los resultados sufren variación. Pues en las actividades organizadas (juegos de mesa, informática...) la participación es bastante alta, sobre todo aquellas que se realizan dentro del centro e igual sucede con los servicios (peluquería, podología...) y aunque la participación en actividades que se realizan fuera del centro es menor, también su participación es considerada bastante aceptable.

Por al contrario, cuando se refieren a los órganos participativos el grado de participación disminuye de manera considerable siendo una valoración en general baja

en cuanto a implicación y participación, sobre todo en las asambleas que son las menos participativas, seguidas de las comisiones de trabajo. Son las juntas de participación y de gobierno las que alcanzan unos niveles de participación buenos, debido a que los miembros que las integran son personas más comprometidas con la vida y desarrollo de los centros.

A modo de conclusión, se puede afirmar que todos los actores implicados consideran necesario e importante que el colectivo de personas mayores participe de manera real y efectiva en los asuntos públicos. También se considera que su participación actual es baja aunque no tanto como cabría suponer. Entre las causas de esta baja participación, tenemos la historia vivida durante la dictadura que les impidió la práctica del ejercicio participativo. Esto, unido a la escasa formación y bajo nivel educativo, ha dificultado un mayor desarrollo. Actualmente estamos viendo que la crisis también incide de manera considerable en la participación del colectivo de mayores.

Sin embargo, es un colectivo que ejerce una importante participación de tipo pasiva en relación a actividades y servicios. Digamos que hacen uso y disfrutan de él, siendo aún minoritaria la participación en órganos participativos.

5.4.2. INCIDENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICAS.

La relación entre la ciudadanía y los gobernantes no consiste solo en la mera asistencia a espacios y órganos participativos, sino que debe de ir mucho más allá. Una participación efectiva debe incidir, de forma continuada, en todo lo que tiene que ver con el proceso de análisis, diagnóstico, elaboración, ejecución, y evaluación de las políticas públicas. Es por lo que, era necesario conocer en qué medida los actores, principalmente el de personas mayores, que intervienen en los órganos estudiados piensan que sus opiniones y propuestas son tenidas en cuenta e inciden en dichas políticas.

Al preguntar al grupo de actores políticos respecto a si consideran que la opinión de las personas mayores en los distintos órganos participativos estudiados incide de manera real en el desarrollo de las políticas públicas, el 33,3 % de ellos consideró que su opinión sí tiene una incidencia real en las políticas públicas, siendo uno de los porqués más esgrimidos en los comentarios el que gira en torno a la idea de la captación de votos del colectivo, como se refleja a continuación en uno de los comentarios:

Hay un porcentaje muy alto en la sociedad de personas mayores y si quieren captar sus votos, tienen que cumplir con sus peticiones. (P.1)

Por el contrario, un 55,5 % opina que no inciden de manera real, y entre algunos de los porqués están:

Porque la participación no se concibe como un instrumento efectivo, eficaz y prioritario de decisión sobre las políticas públicas. (P.2)

Se informa de lo realizado, no se desarrolla con decisiones compartidas en general. (P.2)

Se les da poca participación real en la elaboración de las políticas. (P.7)

Un 11,1 % de los actores no quisieron responder a la pregunta.

Las respuestas del grupo de personas mayores (asociativos) en el sentido de si creen que sus opiniones son tenidas en cuenta e inciden de manera real en los responsables públicos, a la hora de elaborar las políticas públicas que les afectan o en la distribución presupuestaria, se han obtenido diferentes resultados dependiendo de cómo agrupemos los datos.

Por un lado, al agrupar las respuestas obtenidas de forma conjunta entre los actores de los CPAPM como de los Consejos de Mayores, como se aprecia en el siguiente cuadro nº 24, tenemos que el 55% de los casos considera que sí se les escucha y tienen en

cuenta, frente al 33,33% que creen que no tienen una incidencia real y un 11,11% que considera que solo algunas veces se les escucha y tienen incidencia solo para determinadas cuestiones.

Cuadro N° 24. Incidencia las propuestas y opiniones de los mayores

Respuesta	%
Si	55,56
No	33,33
Algunas veces	11,11

Elaboración propia,2015

Al separar las respuestas por tipo de espacio participativo, los centros y los consejos, los resultados varían, como se observa en el cuadro n° 25. En el caso de los CPAPM, el 75% de las respuestas de los representantes de mayores entienden que sí se les escucha e inciden de forma real en los responsables del centro. Un 12,5% considera que no es así y otro 12,5% cree que solo se les tiene en cuenta algunas veces. Se comenta con frecuencia la misma respuesta como la emitida por uno sujetos entrevistados:

Con la nueva reglamentación para los centros, la Junta de Participación y de Gobierno no pinta nada. Quien manda es la directora, que antes contaba con un voto y ahora si dice no es que no. (M.5)

En el caso de los Consejos de Mayores, sólo el 40% considera que tiene una verdadera incidencia en los temas que tratan, frente al 50% que dice no tener incidencia real y un

10% que considera que inciden pero sólo en algunas ocasiones. Entre las reflexiones que realizaron, tenemos:

Se nos escucha, pero debemos estar siempre encima. (M.2)

Se nos escucha solo en temas concretos, en la mayoría no. (M.4)

*Se nos tienen en cuenta en el apartado de ruegos y preguntas.
(M7)*

En el consejo no podemos influir en casi nada. (M.5)

Cuadro N° 25. Respuesta incidencia o no en las políticas según espacio

Respuestas	Centros	Consejos
Si	75%	40%
No	12,5%	50%
Algunas veces	12,5%	10%
Total	100	100

Elaboración propia,2015

A los representantes de mayores también se les preguntó si pensaban que los políticos utilizan los órganos de participación para obtener algún tipo de rédito o si por el contrario lo hacen por convencimiento de la necesidad de participación del colectivo. Como se puede ver en el cuadro n° 26, los representantes del colectivo de personas

mayores considera que la clase política sí utiliza los órganos de participación, para obtener algún tipo de rédito político, opinión que comparten el 55,56%. Es mucho más acentuado en los Consejos de Mayores con el 70% que en los CPAPM con el 37,5%. Entre los comentarios de algunos de los actores al respecto, tenemos:

Los políticos imponen sus criterios. (P.2)

No nos tienen en cuenta. (M.4)

En muchas ocasiones, ni siquiera se convocan, ni el provincial ni el municipal. (P.4)

Cuadro N° 26. Respuesta sobre si los políticos buscan rédito político o no.

Respuesta	General	Consejos	Centros
Si	55,56 %	70 %	37,5 %
No	16,67 %	20 %	12,5 %
A veces	11,11 %	10 %	12,5 %
No contesta	16,67 %	0 %	37,5 %
Total	100	100	100

Elaboración propia,2015

En cuanto al grupo de profesionales, aquellos que pertenecen a los Consejos de Mayores, el 57,14% responde que solo a veces inciden y tienen en cuenta sus opiniones y propuestas. El 28,57% dice que sí son tenidos en cuenta, y el 14,29% dice que no.

A los profesionales de los CPAPM también se les preguntó cómo valoraban el grado de implicación de los distintos participantes, tanto en las asambleas, juntas de gobierno, comisiones de trabajo y otros (actividades). Para estos, los actores más implicados en los órganos de participación son los representantes públicos de los centros (políticos y profesionales), seguidos por los representantes de mayores, y consideran que los menos implicados son los representantes de los municipios (Consejos Locales de Mayores).

También se les preguntó, utilizando una escala de valor del 1 al 5 (1 la menor valoración y 5 la máxima valoración posible), por el grado de influencia e incidencia que tienen los diferentes actores participantes respecto de la acción que desde la propia dirección del centro se lleva a cabo. Como podemos observar en el cuadro nº27, respondieron que el mayor grado de influencia e incidencia lo tienen los representantes de mayores, por encima de los responsables políticos del centro, volviéndose a constatar la baja influencia e incidencia de los representantes municipales en el centro.

Cuadro Nº 27. Grado de incidencia sobre la acción en los centros según actores.

Representantes	1 Menor	2	3	4	5 Máxima	No cont.
Elegidos por los mayores	1	2	4	4	9	4
Del centro	6	2	0	4	8	4
Del municipio	6	4	4	1	4	5
Otros	12	0	3	2	1	6
Total	26	10	14	15	27	19

Elaboración propia,2015

Específicamente, se les preguntó cómo valoraban la participación de la administración local (municipio) en los órganos de participación del centro. Se obtuvo que el 45,8% de las respuestas consideran buena la participación, un 20,8% la considera mejorable y un 25% no responde. Nos induce a pensar que a pesar de ser buenas, éstas deben potenciarse y mejorarse en la medida de lo posible, sobre todo si tenemos en cuenta que entre los objetivos y servicios de los centros están abiertos a posibles desarrollos de actividades comunitarias.

También, interesaba conocer en qué medida existe una conexión de los CPAPM con el Consejo Provincial de Mayores, pues miembros de las distintas juntas de participación y de gobierno participan como vocales en sus plenos y comisiones, como en ocasiones lo hacen los profesionales de los centros en comisiones específicas, a petición incluso de los representantes de mayores. Se comprueba que solo el 20,8 % de los centros recibe información de las cuestiones que se tratan en el Consejo Provincial de Mayores, menos aún en los Consejos Locales de Mayores por su escasa existencia.

A modo de conclusión, podemos decir que el grado de incidencia del colectivo de personas mayores es reducido, muy mediatizado por el grupo político e incluso por los profesionales que aportan sus conocimientos técnicos. Existen diferencias según el espacio. Parece que en los consejos el grado de incidencia es menor que en el de los centros. Se supone que es debido a que los contenidos que se tratan en los consejos afectan a políticas de mayor impacto social dentro del territorio y a sectores de población más amplia, y donde las decisiones que se tomen conllevan un mayor grado de responsabilidad pública y política. En los centros se llevan planes de prestaciones y servicios concretos y muy delimitados geográficamente, por lo que sus opiniones y propuestas son más tenidas en cuenta.

5.4.3. LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS.

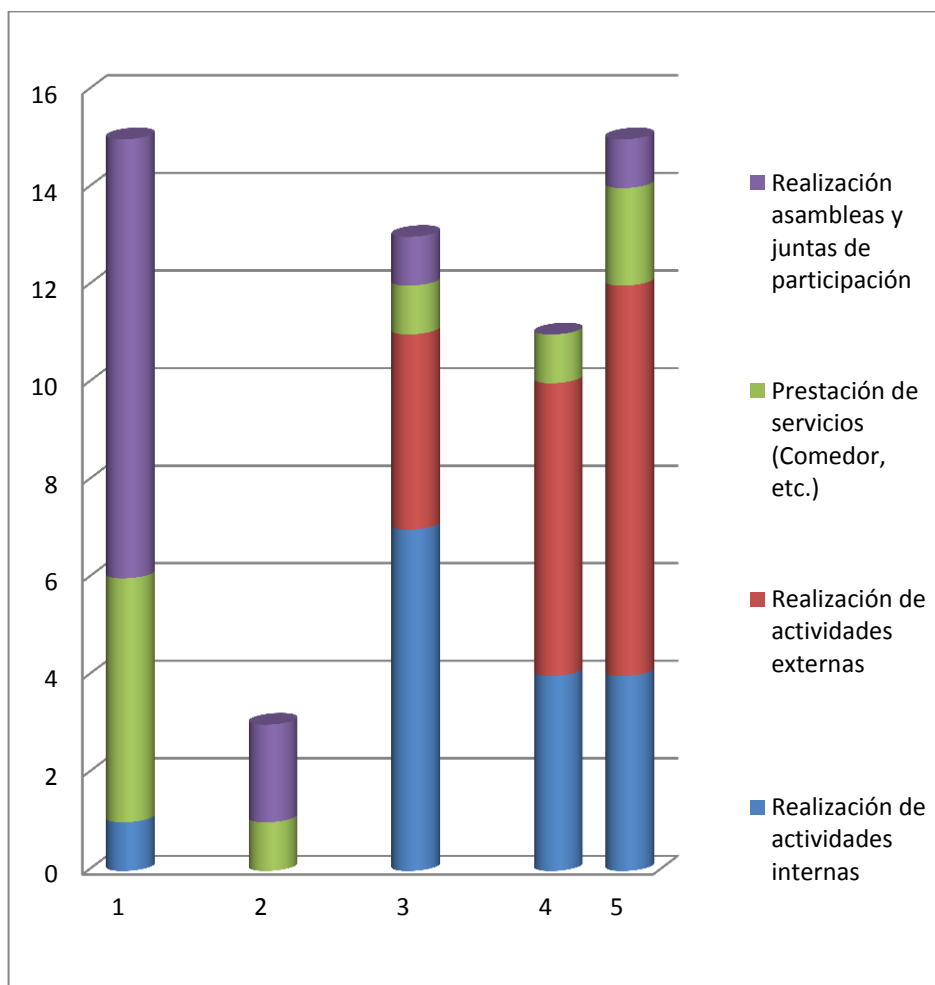
La situación actual de crisis económica, pero también de crisis política, social y de valores sociales, obliga a toda la ciudadanía a tomar parte activa y participar en la resolución de los problemas que acontecen. Los espacios y órganos estudiados en la presente investigación llevan años acercando la opinión de la ciudadanía, en este caso de las personas mayores, a los órganos públicos para que sea considerada su opinión en aquellas políticas públicas que les afectan. Pero, es importante preguntarnos si después de estos años de crisis estos órganos siguen cumpliendo la función participativa o son órganos obsoletos ante las nuevas realidades que se presentan.

Es por lo que se decidió conocer, la opinión de los actores implicados en los órganos estudiados sobre cómo estaba afectando la crisis en estos y si los consideraban más o menos necesarios en tiempos de crisis.

Concretamente, en el caso de los CPAPM, se les pidió a los profesionales de estos que nos dijeran cómo estaba afectando la crisis en los centros y en qué áreas principalmente. Se obtuvo que el 75% de los profesionales de los centros contestó que la crisis sí está afectando al desarrollo normal de los centros, frente a un 12% que considera que no está afectando.

A aquellos que respondieron afirmativamente, se les preguntó sobre qué aspectos internos de los centros están notando una mayor incidencia de la crisis, y qué valorarán en una escala (*del 1 a 5, siendo 5 más y 1 menos*) la mayor o menor incidencia de esta. Se puede apreciar en la gráfica nº 20, que la mayor incidencia se encuentra en la realización de actividades internas y externas que son las más relacionadas con el área recreativo, lúdico – formativo. Tienen un menor grado de afectación en aquellas prestaciones como pueden ser el servicio de comedor y en todo lo relacionado con los órganos de participación como son las asambleas, juntas de participación y de gobierno y comisiones de trabajo. Son los órganos participativos los que menos se resienten. En principio no implican costes económicos algunos.

Gráfico Nº 20. Incidencia de la crisis en los centros de participación.



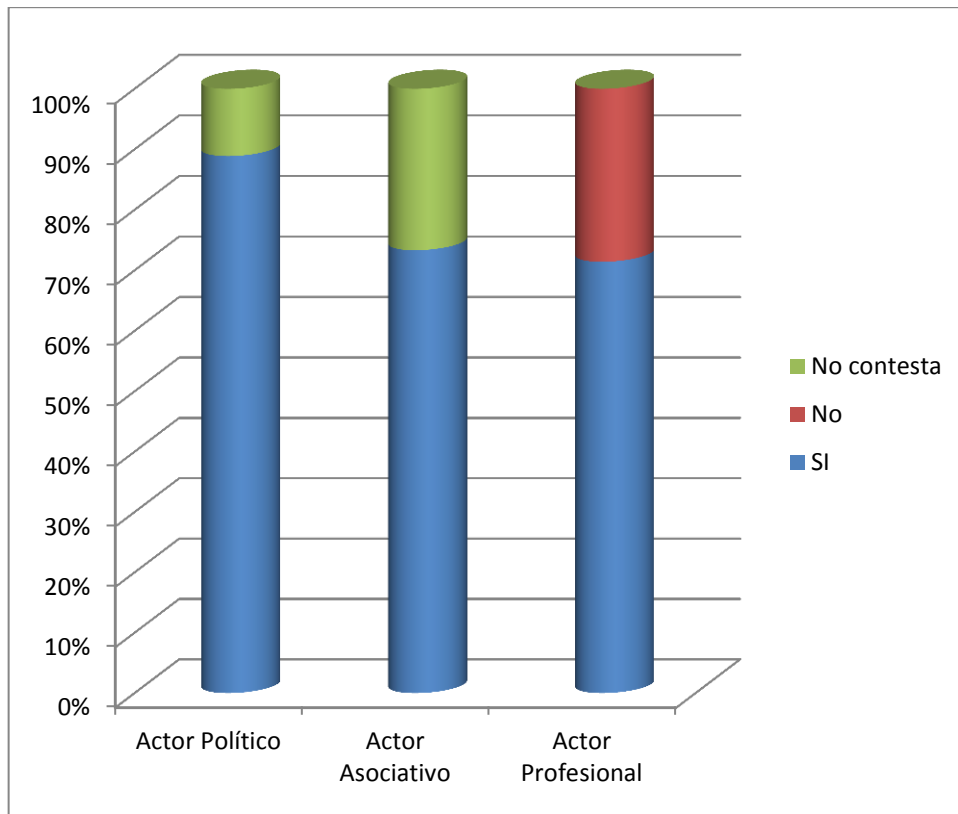
Elaboración propia, 2015

Se preguntó a los políticos y profesionales cómo valoraban la existencia de estos órganos, en cuanto a si los veían necesarios o no. El grupo político dice que son necesarios (55,5%) y muy necesarios (44,4%), y nadie piensa que sean poco o nada necesarios. En el grupo de profesionales, en su conjunto, también consideran que estos órganos son muy necesarios en el 42,8% de los casos, aunque el grado de necesidad es menor que para el sector político, en el que el 14,28 los considera necesario y otro 42,8% solo algo necesarios.

Al preguntar si estos órganos son más necesarios en tiempo de crisis, la respuesta mayoritaria en el conjunto de todos los grupos de actores es que sí en el 77% de las respuestas obtenidas, frente al 7% que considera que no son más necesarios. Aunque sí

podemos encontrar diferencias entre los actores, como vemos en la siguiente gráfica nº21, en la que el 28% del colectivo de profesionales piensa que no son más necesarios.

Gráfico 21. Incidencia de la crisis según actores.



Elaboración propia, 2015

De entre los porqués y sugerencias obtenidas se mencionan a continuación aquellas que son más representativas de cada grupo:

Por los actores políticos:

A los porqués:

A mayores necesidades más diálogo para resolver los problemas más inmediatos. (P.1)

Porque hay que contar con la opinión de los ciudadanos para optimizar los recursos más necesarios, ya que en época de crisis estos son menores. (P.9)

Para dialogar de los problemas existentes. (P.3)

Porque los problemas ya son acuciantes. (P.4)

Es necesario dar participación y posibilidades de participar en la elaboración, desarrollo y seguimiento de las políticas, y establecer prioridades de manera consensuada. (P.7)

Por los recortes sociales. (P.2)

Sugerencias:

Sí, regular otros instrumentos de participación más allá de los consejos de participación, órganos de verdadera decisión en la concreción, diseño y planificación de las políticas públicas. Ya existen experiencias en otros ayuntamientos... (P.9)

Dar mayor difusión a estos órganos para que participe el mayor número posible de personas mayores. (P.1)

En los consejos debe haber menos políticos y más técnicos. (P.2)

Muy necesario que los mayores se organicen. (P.4)

Por los actores asociativos (mayores):

A los porqués:

Sí, la crisis está incidiendo de forma considerable, y no se trata de recortar sino cómo podemos todos aportar para la resolución. (M.1)

Evitar duplicidades para mayores, no tienen sentido que se hagan talleres por todas las entidades. El consejo estaría para evitar. (M.3)

Los consejos locales tienen un problema los ayuntamientos no los quieren. Los consejos tienen o deberían tener futuro. (M.3)

Complementar las actuaciones dentro del pueblo. (M3)

Sugerencias:

Buscar mecanismos nuevos para la elección de los representantes. (M.1)

Todo parece ir demasiado lento en el tema de la participación. (M.2)

Más seriedad en las reuniones, y que cuando se acuerde algo lo que se acuerde se lleve a cabo. (M.4)

En estos momentos estarán más mediatizados. (M.5)

Sería bueno que cada centro pudiera regularse internamente (más autonomía). (M.7)

Más subvenciones y ayudas para arreglo de instalaciones. (M.11)

Mejores equipamientos y más servicios. (M.15)

Por los actores profesionales:

A los porqués:

Los consejos son un cauce, pero ni el único ni el mejor. (T.37)

No sabemos cómo los mayores representantes llegan a otros mayores. (T.33)

Hay que trabajar la participación de los mayores desde sus contextos más cercanos, como los Centros de Participación Activa. (T.33)

Al mayor solo le preocupa el venir al centro, realizar su actividad y no quieren saber nada más. (T.11)

Es una forma de que la participación sea accesible a todos, y no sólo a los representantes. (T.33)

Sugerencias:

Deben tener todos los órganos participativos de la ciudadanía una función no solo consultiva o informativa, sino de acicate continuo en la evaluación del impacto de las actuaciones que llevan a cabo las administraciones públicas no solo en lo referente a Personas Mayores sino en relación con el apoyo integral a las familias, más necesario que nunca en momentos de crisis. (T.34)

Como conclusión, en este apartado, se piensa que la opinión generalizada es que los espacios y órganos estudiados de representación sí se han visto afectados por la situación de crisis actual. Pero también, se comprueba que son importantes y necesarios mantenerlos en estos momentos, pues son un instrumento imprescindible donde poder articular soluciones conjuntas a las problemáticas y necesidades sociales del sector de personas mayores. Otra de las cuestiones que se observa es la necesidad de hacer algunos cambios que permitan que estos órganos de participación puedan ser aún más eficaces y efectivos de lo que actualmente lo son.

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

6.1. CONCLUSIONES

Las personas mayores tienen una presencia cada vez más relevante en la sociedad y no sólo achacable a su número, sino por los muchos valores que aportan como poseedores de conocimiento y experiencia adquirida a lo largo de toda una vida. Cometeríamos un grave error si la sociedad no aprovecha este potencial y a la vez una injusticia al marginarles. El logro conseguido de la prolongación de la vida de las personas, no tendría sentido, sí no somos capaces de conseguir paralelamente una mejora en su calidad de vida.

La persona mayor tiene los mismos derechos que cualquier otra persona de poder desarrollar una mayor presencia en la vida pública y social de su comunidad, adquiriendo si lo desea el protagonismo que le corresponde y aportando a la comunidad como sujeto y no como mero espectador pasivo. Así lo reconoció el Consejo Económico y Social cuando recomendó a los gobiernos y a las Naciones Unidas que les incluyeran en los procesos de toma de decisión tanto a nivel local como nacional. Requisito *sine qua non* para un auténtico envejecimiento activo, a través de su participación social, política y económica.

El empoderamiento, entendido como una toma de conciencia individual y colectiva para poder cumplir con las expectativas de las personas, es una de las claves para que sigan siendo protagonistas de sus vidas y sus realidades, de prolongar su autonomía, tomando conciencia de sus capacidades, incluso en los casos de dependencia. Nadie sabe mejor que ellos mismos lo que afrontan día a día, lo que necesitan, lo que quieren y lo que desean para el presente y futuro. Es, por tanto, fundamental que estén presentes allí donde se toman las decisiones en cooperación con el resto de la sociedad y con las diferentes instituciones sean estas públicas o privadas.

Son las administraciones públicas, y muy especialmente en el ámbito local, por su cercanía, las que deben fomentar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, como se refleja en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo aquellos cauces normativos y medidas necesarias que garanticen

una participación real y efectiva en la planificación y el seguimiento de las medidas de política social, siendo especialmente importante el apoyo al asociacionismo.

El colectivo de personas mayores es un sector de población que requiere de atención por parte de los poderes públicos. Entre los pilares que sostienen el actual Estado de Bienestar encontramos el Sistema Público de Servicios Sociales y el Sistema Público de Salud. Ambos le prestan una atención especial en todos y cada uno de los ámbitos territoriales. Empero, el Sistema Público de Servicios Sociales, al no disponer de una ley general de ámbito nacional, sus competencias han recaído en las Comunidades Autónomas y en las Administraciones Locales. Ambas administraciones han hecho posible abrir cauces a la participación ciudadana, creando espacios y órganos participativos, entre los que se encuentran aquellos dirigidos al colectivo de personas mayores, que con mayor o menor acierto están favoreciendo relaciones entre gobernantes y gobernados, haciendo posible gobiernos de tipo más relacional, en la dirección de una nueva gobernanza de la que ya hablará Brugué y Gomá (1988) y Alguacil (2006), acercando al colectivo allí donde se elaboran las políticas públicas.

En el caso de Andalucía, desde el Sistema Andaluz de Servicios Sociales, siguiendo las líneas de política social dominante, se han consolidado medidas como la potenciación del asociacionismo, la creación de Centros y Consejos de Participación, en las que las organizaciones de personas mayores han jugado un papel destacado. Han significado una apuesta real por hacer efectiva una participación activa de los mayores, y que parece previsible su continuación en un futuro inmediato, y más en tiempos de crisis. De ello dan cuenta los datos recogidos en la tesis. Por un lado, la existencia de diferentes Consejos de Participación de Mayores, concretamente uno andaluz, ocho provinciales y veinticinco locales. Por otro lado, contamos con un total de 235 Centros de Participación Activa de Personas Mayores, de los cuales 168 son de titularidad de la Junta de Andalucía y otros 67 de titularidad local. Se creó red participativa, o sea, una articulación de la participación. Pero esto no quiere decir que sea suficientes, al contrario, debe considerarse aún insuficiente.

La creación de estos espacios y órganos de participación dirigidos específicamente al sector de mayores se producen, a nuestro entender, por dos razones básicas. La primera tiene que ver con un cambio significativo en la mentalidad de la clase gobernante originado por los cambios que se dan en nuestro país en el terreno sociopolítico: la democratización de la sociedad española y el aumento de la esperanza de vida y el aumento del envejecimiento. La segunda, por las inquietudes y reivindicaciones del propio colectivo de personas mayores que tienen la necesidad de ser partícipes en aquellas políticas públicas que les afectan.

La tesis contempla tres objetivos secuenciales en su diseño de investigación. El primero, identificar y describir aquellos órganos participativos de personas mayores de carácter comunitario y de base asociativa creados por las administraciones públicas en el ámbito local de la provincia de Sevilla. Su cumplimiento ha permitido disponer de un conocimiento acerca de estos órganos mediante los cuales se organiza la participación de las personas mayores en el ámbito provincial y local, desde una perspectiva principalmente comunitaria en la provincia de Sevilla, elaborando una tipología y realizando un análisis comparativo de estos. El segundo, analizar en qué medida estos órganos participativos tienen una incidencia real y efectiva en la elaboración de las políticas públicas relacionada con el sector y en el campo de los servicios sociales en el ámbito local y provincial. Este nos ha posibilitado descubrir cómo es realmente la participación de los mayores y sus representantes en los órganos participativos y la relación de estos con el resto de los actores participantes (políticos y profesionales), descubriendo el grado real de incidencia en las políticas públicas. El tercero, ha sido explorar en qué medida estos órganos participativos favorecen o no una mayor participación del colectivo de mayores en la esfera pública, dándonos a conocer la importancia que estos espacios tienen a la hora de fomentar y potenciar la participación del colectivo, tanto en un sentido positivo como negativo y que dependerá tanto del funcionamiento como del grado de incidencia o no en la elaboración de las políticas. En los diferentes apartados que siguen a continuación se trata de dar respuesta a estas cuestiones.

Con la investigación también hemos podido corroborar y confirmar en gran medida tanto la hipótesis general como las distintas hipótesis específicas planteadas en el diseño de investigación, de lo que se da cuenta a continuación.

Aproximación a la realidad objeto de estudio

Génesis, trayectoria y regulación normativa de los órganos participativos

Como se ha reflejado en los resultados obtenidos podemos afirmar que existe un marco legislativo amplio y lo suficientemente desarrollado, que permite a cualquier administración pública (local, regional o nacional) promover y desarrollar formas, cauces o mecanismos que crea convenientes para el ejercicio de una participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas concretas. Ha sido posible compatibilizar la idea de democracia representativa o indirecta con la de democracia directa o participativa que favorece un mayor desarrollo del propio sistema democrático actual y, coincidiendo con Jáuregui (1994), una sociedad sin libre y abierta participación no es democrática.

Por tanto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía es posible el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana adecuados tanto en el ámbito regional, provincial como local. Como se ha dicho, no existen razones de naturaleza jurídica que nos puedan hacer pensar en la imposibilidad de crear o constituir mecanismos e instrumentos participativos. Por lo que, es importante dejar claro que es fundamental que exista una voluntad política de quien gobierne para constituir o no mecanismos e instrumentos que permitan la participación de la ciudadanía.

Sí como dice Jáuregui (1994), “la participación tiene como objeto fundamental la democratización del espacio público, y no se puede limitar sólo al ámbito de las instituciones políticas, sino que tiene que extenderse también al ámbito de la sociedad civil” (p.15), por tanto, es en la sociedad civil donde cobra especial relevancia el tejido asociativo, siendo el asociacionismo, elemento clave, como señala Fernández (2009), para la puesta en marcha y desarrollo de procesos y mecanismos participativos ciudadanos que son implantados por las administraciones públicas. Tanto en España

como en Andalucía se dan las condiciones que garantizan el precepto constitucional que reconoce el derecho fundamental de la asociación. Como reflejo de ello las administraciones locales, conscientes de su importancia, han ido desarrollando un buen número de mecanismos para el apoyo a las diferentes asociaciones de su territorio.

El colectivo de personas mayores, encuentra hoy, en Andalucía dos tipos de espacios participativos específicos pegados al territorio de lo local y de un marcado carácter comunitario, promovidos y desarrollados desde el ámbito de los Servicios Sociales, uno desde la vertiente especializada y de competencia autonómica y otro desde la vertiente comunitaria y de competencia municipal y provincial. Estos son los Centros de Participación Activa de Personas Mayores y a los Consejos de Participación de Mayores o Consejos de Mayores, respectivamente.

Estos espacios están permitiendo, desde hace décadas, el acercamiento del colectivo de mayores a las administraciones públicas con vistas a posibilitar su participación en la toma de decisiones políticas para que éstas pudieran ser más acordes a las necesidades y problemáticas que afectan al colectivo. Con un doble acercamiento: de un lado el individualizado en los centros, en el que la persona de forma individual puede participar dentro de una estructura interna con órganos participativos que se asemejan a un funcionamiento de tipo asociativo, pero en la que la participación es institucional. De otro lado, el grupal y asociativo en los consejos, en el que las asociaciones de mayores son uno de los elementos determinantes en la puesta en funcionamiento de mecanismos participativos.

Ambos espacios aparecerán en diferentes momentos históricos en España. En el caso de los CPAPM tienen su origen en los años setenta con los cambios que se producen en las estructuras sociales y económicas, donde el problema de asistencia a las personas mayores no es solo un problema de prestaciones económicas, ni siquiera sanitarias, sino de atenciones sociales que darán lugar a la aparición de los denominados clubs y hogares para “ancianos”. En el caso de los Consejos de Participación de Mayores, se gestan en el período democrático a finales de la década de los ochenta, motivados por la mejora en las condiciones de vida y el aumento de la esperanza de vida, que hace que

el colectivo de mayores reivindique su espacio, alejado de los estereotipos, y el cambio de mentalidad de los gobernantes por una percepción social y política diferente sobre las personas mayores en una sociedad más integradora, social y democrática.

Duque y Mateo (2008) nos describen una imagen nueva sobre el colectivo, en la que pasan de una visión pasiva y receptora de prestaciones y servicios a otra más activa y de aportación a la sociedad con una mayor implicación que antes. Sin embargo, seguimos apreciando una infra-representación del colectivo en la sociedad civil. Siguen pesando sobre él los mitos y factores negativos que la sociedad relaciona con la vejez que impiden su plena integración y participación en la sociedad. Esto sucede aun cuando su contribución social y económica va más allá de sus actividades económicas, pues con frecuencia, desempeñan funciones cruciales en la familia y en la comunidad con mayor énfasis en momentos de crisis. Por ello, el colectivo sigue reivindicando su papel en la sociedad porque el simple hecho de ser persona mayor no implica, de ningún modo, dejar de ser ciudadano o ciudadana con los mismos derechos y las mismas obligaciones que cualquier otro u otra.

En los últimos años y coincidiendo con la crisis económica que afecta tanto a la esfera política, social y de valores, la ciudadanía está pidiendo más participación y más poder allí donde se toman las decisiones públicas. También el colectivo de personas mayores, a través de sus representantes, lo están solicitando en los diferentes órganos participativos, hecho que se puede ver reflejado en los cambios normativos y la constitución de nuevos espacios para la participación, aunque estos cambios no están implican un mayor grado de participación e incidencia en las políticas públicas. Más bien detectamos elementos de mayor control por los distintos gobiernos, quedando la participación, en cierta manera, encerrada en los mecanismos de la institución pública que la constriñen e impiden su desarrollo.

Los cambios normativos están afectando tanto la esfera de la administración local como a la atención al sector de mayores, favoreciendo una relación mucho más estrecha entre los dos espacios participativos estudiados, creando conexiones fuertes entre los CPAPM y los Consejos de Participación de Mayores en las que las asociaciones de mayores no

quedan al margen y se ven afectadas por ella. Esto, en principio, puede favorecer una mayor incidencia del colectivo en la toma de decisiones de las políticas públicas que les afectan dentro del territorio, para lo que se hace necesario que los representantes de los mayores sean conscientes de las posibilidades reales que tienen de ejercer una influencia real en las decisiones políticas. Pero también corren el riesgo de quedar atrapados en los mecanismos de las instituciones públicas e incluso provocar un deterioro progresivo del tejido asociativo que lo sustenta.



Elaboración propia, 2015

El Contexto de los espacios participativos para personas mayores en la provincia de Sevilla.

El contexto

En la provincia de Sevilla, integrada por 105 municipios, las personas mayores de más de 64 años suponen el 14,61% de la población, y aunque está por debajo de la media andaluza es clara su tendencia al envejecimiento. Se pueden distinguir tres grandes espacios demográficos en la provincia: el primero, comprendido por la Sierra Norte, la Sierra Sur, la Campiña Morón y Marchena y la Comarca de Écija donde las personas mayores superan la media provincial, una población más envejecida. El segundo lo comprende el Área metropolitana, La Campiña y la Vega del Guadalquivir donde la población mayor se encuentra en torno a la media provincial. Y un tercero, formado por

el Aljarafe y el Bajo Guadalquivir, donde el porcentaje está muy por debajo de la media provincial.

En torno al 70% de la población de mayores vive en municipios con poblaciones superiores a 20.000 habitantes. Ya apuntábamos la disminución del peso de los municipios pequeños que han ido perdiendo en habitantes frente a los municipios con más de 20.000 habitantes.

En cuanto al movimiento asociativo del colectivo de personas mayores, en estos momentos, aparecen registradas un total de 215 asociaciones, que aun siendo representativo, viene a representar el 1,6% del total de las asociaciones existentes en la provincia. Si la población mayor representa el 14,61% podemos considerar que tienen una cuota de asociacionismo baja. Todos los municipios cuentan con asociaciones de mayores, aunque difiere según el tamaño. En municipios de menos de diez mil habitantes lo normal es una asociación por municipio. Se incrementa en municipios medianos entre una y dos asociaciones, y los cuatro municipios con población superior a cincuenta mil habitantes tenemos que la media de asociaciones es de tres salvo la capital que registra setenta y nueve. Es el Área Metropolitana de Sevilla donde se concentra el mayor número de asociaciones de personas mayores, además de ser el área que mantiene una constante a lo largo de los años en relación al número de inscripciones de asociaciones de mayores, y es donde se da el mayor número de espacios y órganos participativos de las administraciones dirigidas al sector.

Desde el inicio de la investigación entendimos que era clara la relación entre el movimiento asociativo y los espacios participativos estudiados. Como hemos comprobado los Consejos de Participación de Mayores se sostienen, en buena medida, por la existencia de un significativo tejido asociativo del sector. En cuanto a los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, también se ha constatado la importancia del movimiento asociativo para su creación allí donde no existían, además de contar con unos órganos similares a los de una asociación.

Hemos comprobado que a mayor número de asociaciones en un territorio, menor es el número de CPAPM y a la inversa cuanto mayor número de CPAPM menor es el número de asociaciones. Se ha detectado que donde se ha construido un Centro han desaparecido alguna de las asociaciones, pasando sus integrantes a formar parte de los centros. Se ha sustituido la participación asociativa por otra participación institucional. En relación a los Consejos de Participación de Mayores, hay que decir que la existencia de un tejido asociativo fuerte incentiva la creación de los consejos y éstos a su vez fomentan el asociacionismo. Pero los Consejos de Mayores también integran a los representantes de mayores de los CPAPM existentes, y esto a largo plazo podría conducir a un menor peso específico en el órgano participativo de las asociaciones de mayores frente a los centros, pudiendo conducir a la disminución de la participación asociativa por otra de calado institucional.

Estos datos deberían ser considerados por las administraciones locales y provinciales antes de plantearse o no la creación de órganos participativos dirigidos al sector de personas mayores, y quizás se deberían repensar los espacios y pensar fórmulas alternativas complementarias y diferentes a las existentes con claro matiz institucional, tendiendo como venimos diciendo hacía formas de una gobernanza nueva mucho más relacional y comprometida con la ciudadanía.

Los espacios participativos

Las administraciones públicas han puesto en marcha espacios de participación como son los Centros de Participación Activa para Personas Mayores (CPAPM) y los Consejos de Participación de Mayores. Estos vienen interactuando en los procesos de desarrollo de la comunidad en la que están insertos, lo que ha favorecido fuertes lazos entre los representantes de ambos espacios en la defensa de sus intereses frente a las autoridades públicas. Ambos espacios han crecido en número a lo largo de los años (42 Centros y 6 Consejos), aunque los CPAPM han tenido un mayor desarrollo que los Consejos de Participación de Mayores que siguen siendo muy escasos y poco utilizados. Pero entendemos que los Consejos son el mecanismo que más se compromete con la

ciudadanía en la toma de decisiones y en la elaboración, puesta en marcha, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En la provincia, es el área metropolitana donde se da un mayor número de espacios y órganos participativos, en concreto el 42% (35% de CPAPM y el 80% de los Consejos de la provincia), coincidiendo con el área geográfica de la provincia que concentra mayor número de municipios, población, población mayor y asociaciones del sector. En el otro extremo se encuentra la Sierra Norte y la Comarca de Écija. Pero esto no quiere decir que los municipios que conforman el área metropolitana cubran las necesidades de estos espacios y órganos participativos en sus respectivos municipios. Además son los municipios pequeños donde menos se dan.

De los órganos participativos

Composición y acceso

Tanto para los Consejos de Mayores como para los CPAPM existen una serie de procedimientos para la elección de los miembros que integrarán los distintos órganos participativos. Estos procedimientos pueden dificultar o facilitar en menor o mayor medida el acceso de las personas mayores.

En el caso de los CPAPM, los procedimientos no parecían tener mayores dificultades para los socios y socias que quisieran formar parte de los órganos participativos del centro, pues era una decisión personal y podían presentarse a los cargos de forma individual, eran listas abiertas. Pero con la entrada de la nueva normativa en 2012, pensamos que se dificulta el acceso pues se han de confeccionar listas cerradas, lo que obliga a la persona individual que quiera participar en los órganos a incorporarse previamente a un grupo para formar una candidatura. Si no congenia en él probablemente quedará excluido. Por otra parte crear grupos puede fomentar representaciones parciales o de sectores de socios y socias dentro de los órganos participativos.

En cuanto a los Consejos de Mayores, existen, por regla general, dos tipos de acceso básicos del colectivo de mayores. Uno, la elección a los representantes del colectivo de personas mayores se realiza a través de votaciones entre las asociaciones de mayores y los CPAPM existentes, de entre los cuáles eligen al número de vocales establecidos. Dos, en municipios con pocas asociaciones y centros en los que no existe competencia entre asociaciones porque la asociación sólo tiene que solicitarlo y de manera automática accede sin competir con otras asociaciones o centros. En el primer tipo, el problema se presenta a posteriori, debido a que el representante ya no solo representa a su asociación o centro sino a un grupo de asociaciones y centros, asumiendo una delegación que implica una doble responsabilidad, a veces no valorada ni por el consejo ni por las asociaciones o centros.

Representatividad de los órganos de participación

Es importante saber en qué grado las personas mayores están lo suficientemente representadas como colectivo en los órganos de participación estudiados, para determinar si su participación incide o no en la toma de decisiones de las políticas que les afecta frente a los restantes actores que intervienen.

En el caso de los CPAPM, por los datos recabados, el colectivo de mayores está suficientemente representado, siendo incluso mayoría aplastante en los órganos. Esto que, en principio, nos puede hacer pensar en un alto nivel de influencia e incidencia del colectivo en la toma de decisiones en los centros, en realidad no es así, pues la sobrerrepresentación del colectivo se ve anulada por una Dirección del Centro en manos de profesionales a la que se le dota de importantes funciones y competencias que le dan una gran influencia y decisión en los órganos participativos. Se visualiza como elemento de control institucional, haciendo que el grado de incidencia del colectivo en los planes del centro es relativo. Este hecho es exteriorizado por los propios representantes del colectivo, que en estos últimos años han insistido y reivindicado la necesidad de mayor poder e influencia en la toma de decisiones de los centros en aras a un ejercicio real de participación ciudadana, reivindicaciones que incluso se pusieron de

manifiesto en la redacción del nuevo decreto que los regula, sin reflejo en el contenido final.

Por otro lado, la existencia de un elevado número de socios y socias en los centros no se traduce en una asistencia masiva o al menos importante a las asambleas sino todo lo contrario, escasa. Si la asamblea es el máximo órgano de decisión e influencia de los socios y socias en los centros y las Juntas de Participación y de Gobierno es el órgano que los representa con qué autoridad moral defienden sus acuerdos frente a los responsables de los centros. Debería reflexionarse sobre si la dualidad que se da en el interior de los centros, reflejado en sus elementos de tipo asociativo junto y en los de tipo organizativo de centro de atención es lo más conveniente para el ejercicio de una participación real y decisiva.

También debemos destacar la reciente incorporación de representantes de los Consejos Locales de Participación de Mayores a los órganos de los CPAPM, que al existir un escaso número en la provincia nos lleva a pensar que sus puesto no serán cubiertos en la gran mayoría de los centros o que estos se cubrirán por representantes municipales volviendo a la situación anterior a 2012. Por otro lado, en los grandes municipios donde exista un Consejo de Mayores y varios CPAPM nos podemos encontrar con diversas opciones como que varios miembros del mismo consejo lo representen en los diferentes CPAPM o que un solo representante del consejo acuda a todos los CPAPM de la localidad. Esto último está aún por desarrollar, pudiendo originar diferentes resultados según la opción.

En el caso de los Consejos de Participación de Personas Mayores, podemos afirmar que el grado de representación del colectivo de personas mayores en sus plenos, en relación con los otros dos grupos de actores que lo integran (políticos y profesionales) es relativamente bajo. En cambio, en la comisión permanente o las comisiones de trabajo el colectivo de mayores es el que mayor presencia y representación tiene, aunque las grandes decisiones se toman en el pleno. Sin embargo, es el colectivo que asiste con más regularidad y frecuencia a las reuniones lo que hace que su representación se vea incrementada en la práctica del día a día, pero debido al interés de los representantes del

colectivo. Esto nos induce a pensar que la participación se circunscribe dentro de una lógica política en el seno de las instituciones públicas y que no acaba de hacerla efectiva en la toma de decisiones.

También existe una diferencia importante entre los consejos locales con respecto al provincial, y es que la asistencia de los partidos políticos se da con mayor frecuencia en los consejos locales, pero no en el provincial, al ser este último un órgano administrativo provincial y la presidencia del órgano recae en políticos del partido en el gobierno autonómico pero no elegidos en las urnas sino que son designados por el aparato, a diferencia de los locales que sí son elegidos por la población.

Por último, debemos decir que tanto en los CPAPM como en los Consejos de Participación, la representación de las mujeres está por debajo de los hombres y vienen ocupando puestos de segundo orden en cuanto a importancia y representatividad, aunque en los últimos años se visibiliza un aumento, coincidiendo también con una mayor presencia de éstas en las asociaciones.

Perfil de los actores participantes.

En general, las personas que integran los distintos órganos provienen de diferentes instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, de la provincia, dándose bastantes casos en los que una misma persona puede pertenecer a la vez a varias entidades e incluso haber ocupado cargos de responsabilidad en algunas.

En cuanto a la edad, no parece un elemento que dificulte o impida un adecuado ejercicio participativo. Lo único destacable es que las personas mayores trabajan con tiempos más pausados y que en ocasiones los actores políticos y profesionales requieren de urgencia política y técnica que impiden un análisis adecuado por los representantes del colectivo de mayores. Este desajuste de ritmos condiciona la participación real.

En cuanto al sexo, entre los actores políticos y personas mayores (asociativo) predomina el hombre, incluso en los cargos de mayor responsabilidad dentro de los órganos participativos. En cambio, en el sector de profesionales predomina el género femenino, debido a que en el SPSS entre los profesionales predominan las mujeres, el Trabajo Social, profesión básica del sistema, también está feminizada como recogen Estruch y Güell (1976) o Llovet y Usieto (1990).

En relación con el nivel de instrucción, se detecta la existencia de diferencias considerables entre los grupos políticos y profesionales respecto a las personas mayores (asociativo). Esto, en determinados momentos, puede resultar un hándicap para los mayores en la discusión y el tratamiento de los temas, que intentan compensar con la experiencia, pero que en ocasiones sucumben antes planteamientos técnicos restándoles efectividad a su acción.

También hay que decir que los actores participantes, en general, son personas con una implicación importante en los temas que se tratan en los órganos, disponiendo de un importante grado de conocimiento real tanto de las situaciones, las necesidades como de las problemáticas del sector, lo cual facilita tanto el análisis como el diagnóstico de la situación real del colectivo y la toma de decisiones para la resolución y el tratamiento de las cuestiones que puedan plantearse.

Además, descubrimos que en el caso de los actores políticos y asociativos, sus integrantes han tenido experiencias participativas previas a lo largo de sus vidas, y que en el caso de las personas mayores están compensando el bajo nivel educativo en el grupo de mayores, y por otro, estas experiencias previas individuales favorecen el ejercicio participativo en el interior de los órganos.

En relación a la orientación ideológica de los participantes, podemos decir que en su conjunto se sitúan en lo que denominamos centro-izquierda, en el caso más concreto de los mayores se sitúan más en el centro. En cuanto a las relaciones que mantienen entre sí los participantes, en general son positivas. Sin embargo, detectamos el peso que ocupan en estos espacios los profesionales por cuanto son un recurso muy estimado

tanto por los políticos como por las personas mayores. Sin embargo, los profesionales suelen relacionarse más con otros profesionales del campo para la resolución y el tratamiento de los problemas del sector, lo que nos hace pensar en la existencia de cierto grado de inaccesibilidad o distancia entre políticos y personas mayores, aunque en los Consejos esta distancia disminuye. Esto nos vuelve a dar elementos para comprobar que los gobiernos aún no han entrado en una dinámica relacional adecuada, quedando aún camino por andar.

De las funciones de los órganos.

Las distintas reglamentaciones sobre los órganos participativos de personas mayores asignan funciones bastante amplias. Aunque la administración, como expone Maraboli (2013), puede llegar a presentar diferentes niveles o grados de atribución e involucramiento como pueden ser el informativo, el consultivo, el resolutivo, deliberativo o el de cogestión.

Del análisis de los datos, podemos concluir que los niveles de atribuciones básicas que se dan en todos los órganos estudiados destacan el informativo que provee de información y el consultivo en el que es necesario disponer de canales que permitan recibir la opinión.

Al observar detalladamente los contenidos de los órganos participativos, encontramos que las funciones varían en relación con las temáticas que se tratan. Así encontramos que la función informativa y consultiva son las que destacan en todas las reuniones, salvo en aquellas que guardan relación con el seguimiento y la evaluación de la gestión y programación en las que se da la deliberativa y la evaluativa, aunque éstas son las temáticas que menos se tratan. En cuanto a la función deliberativa, cobra importancia en todo aquello relacionado con las normas que regulan los órganos de participación así como las relacionadas con las políticas generales, planes integrales, reglamentaciones... Las funciones resolutivas y de cogestión se dan básicamente en los temas que tratan de los órganos participativos y en actividades concretas como por ejemplo la celebración del Día del Mayor. Curiosamente en las reuniones que se tratan los presupuestos,

subvenciones, programas, servicios y prestaciones dirigidas al sector de mayores, las funciones se reducen exclusivamente a la función informativa y consultiva.

Lo expuesto nos lleva a concluir que los temas que más directamente afectan al colectivo de personas mayores son tratados a niveles de participación más básicos, lo que nos da a entender que la incidencia del colectivo en los temas que verdaderamente les afectan es más bien escasa.

De la organización y funcionamiento de los órganos participativos.

En cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos tal y como se conciben actualmente, existe unanimidad entre todos los actores participantes de que son adecuados, aunque se hacen necesario mejoras como por ejemplo las relacionadas con la bicefalia en los CPAPM o aumentar la representatividad del colectivo de mayores en los Consejos.

Debemos decir que las actuales normas que regulan los órganos participativos de mayores se mimetizan y copian de unos espacios a otros limitándolos y dejan poco margen a la innovación o a la creación de fórmulas nuevas para el ejercicio de la participación. Tal vez sea debido a la lógica formalista que se ha imprimido a las políticas de participación con mayores.

Sin embargo, en muchas ocasiones, el problema o escollo se encuentra en el responsable público que en definitiva debe hacer posible la participación ciudadana en su institución y cumplir aquellas normas que tramita y aprueba. Por lo tanto, la voluntad, el compromiso y el interés político son un factor clave para el buen funcionamiento de los espacios junto al acercamiento de la sociedad civil a estos, en este caso, los espacios participativos dirigidos al colectivo de personas mayores. Los actores políticos han prestado más atención a la creación de órganos que al impulso real de dinámicas de participación.

De los contenidos de los órganos participativos.

No cabe duda de que los contenidos que se traten en los órganos de participación son de especial importancia, pues de ello dependerá la mayor o menor incidencia de la participación de las personas mayores en las políticas públicas que les afectan.

En principio, los temas y contenidos que se incorporan a las órdenes del día de los distintos órganos de participación de mayores se encuentran muy determinados y mediatizados por las agendas políticas de los responsables públicos. Esto nos hace pensar en un modelo de participación institucional pasiva dentro de un gobierno de tipo gerencial alejado de la idea de un gobierno más relacional y de participación activa. Es por lo que, en ocasiones, puede provocar cierto grado de cansancio y alejamiento de las personas mayores de los órganos participativos de mayores de las instituciones públicas.

Es cierto que el contenido de las reuniones suelen girar en torno a temáticas directamente relacionadas con la situación, necesidades y problemáticas del sector de mayores, además de ser un número elevado y variado de temáticas. Podemos afirmar que son los más adecuados para tratar en los órganos de participación de personas mayores. El problema se plantea a la hora de calendarizar y priorizar los temas en los órganos.

En relación a la frecuencia e intensidad con la que son tratados los temas, estos suelen llegar a las reuniones, cerrados por los responsables políticos, con poca información previa y por tanto con escasas posibilidades de incidencia en ellos, salvo excepciones, reduciéndose muchas veces a la mera emisión de opiniones sobre ellos.

Sería necesario establecer calendarizaciones más estables de contenidos básicos, que fueran consensuados por el conjunto de los actores implicados, y con una información previa y suficiente a partir de las cuales poder participar con conocimiento de causa. Pero sobre todo, han de ser respetados y cumplidos por los responsables políticos para que sea efectivo.

Valoración de la participación de la personas mayores

En general, todos los actores implicados en los procesos participativos de los órganos estudiados consideran necesario que el colectivo de personas mayores sea participe de manera real y efectiva en todos aquellos asuntos públicos que les afectan, y no solo los específicos del sector, sino aquellos que también les afectan como ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos y obligaciones.

La percepción del conjunto de actores implicados es que la participación del colectivo es baja, aunque en el grupo de mayores no está tan claro si la comparan con otros colectivos. Entre las posibles causas se señala: la falta de práctica participativa y democrática por haber vivido en una dictadura que lo imposibilitaba, una escasa formación y bajo nivel educativo. También se percibe que el sector está dirigiendo su prioridad a la atención y al cuidado de la familia agudizado por la crisis, restándoles tiempo y recursos que favorecen el alejamiento de los espacios sociales y participativos.

En cambio, es un colectivo que ejerce una importante participación de tipo pasiva muy relacionada con las actividades y servicios. Solo hacen un uso y disfrute de estos. Se ha podido comprobar que este tipo de participación también se ha visto reducida con la crisis económica, siendo aún muy minoritaria la participación e implicación en asambleas, juntas de gobierno, consejos, comisiones de trabajo...

Pensamos como Jáuregui (1994), que los individuos son capaces de aprender a participar participando, y que estos son más susceptibles de que busquen la participación si consideran y perciben que su influencia en la toma de decisiones cuenta de verdad, y en la medida que sientan que son tenidas en cuenta, desarrollarán un sentido de pertenencia a su comunidad como ámbito de convivencia. Aunque es necesario de la existencia de unas condiciones e instrumentos a través de los cuales poder ejercerla. Para ello, las administraciones públicas son fundamentales, especialmente las locales por su proximidad y cercanía con la población.

Grado de incidencia en las políticas públicas.

La relación entre la ciudadanía y los gobernantes no consiste solo en la mera asistencia a espacios y órganos participativos, sino que debe de ir mucho más allá. Una participación efectiva debe incidir, de forma continuada, en todo lo que tiene que ver con el proceso de análisis, diagnóstico, elaboración, ejecución, y evaluación de las políticas públicas.

Si nos referimos a la incidencia que el colectivo de personas mayores tiene a través de sus representantes en los órganos, responden que es bastante reducida, pues los espacios están muy mediatizados por el grupo político e incluso por los profesionales al aportar su visión técnica sobre la realidad. Existen algunas diferencias según el espacio. En los consejos el grado de incidencia es menor que en el de los centros. Suponemos que es debido a que los contenidos que se tratan afectan a políticas de mayor impacto social dentro del territorio y a sectores de población más amplia, donde las decisiones que se tomen conllevan un mayor grado de responsabilidad pública y política. En los CPAPM donde se llevan a cabo prestaciones y servicios muy concretos y delimitados geográficamente, las opiniones y propuestas son más tenidas en cuenta.

Son necesarios los órganos de participación en tiempos de crisis.

La opinión generalizada de los actores es que los órganos de participación se han visto afectados por la actual situación de crisis que vivimos, tanto en el grado de participación de los distintos actores como en los contenidos que se tratan. Empero, se cree que estos son aún más necesarios e importantes, si cabe, en estos momentos, pues constituyen instrumentos esenciales desde los que poder articular de una manera conjunta posibles soluciones a las situaciones y necesidades sociales que actualmente viene sufriendo y padeciendo el colectivo de mayores. Aunque, sería necesario realizar algunos cambios que permitiesen que estos órganos de participación pudieran ser más eficaces y efectivos de lo que actualmente lo son.

La situación actual de crisis económica, pero también de crisis política, social y de valores sociales obliga a toda la ciudadanía a tomar parte activa y participar en la resolución de los problemas que acontecen. Los espacios y órganos estudiados en la presente investigación llevan años acercando la opinión del sector, con mayor o menor acierto, a las administraciones públicas para ser considerada en la elaboración de las políticas que les afectan. Entre las reflexiones e ideas que nos deja la crisis actual está la urgente y necesaria amplificación de las voces de la ciudadanía en las políticas sociales, y si existen mecanismos que han hecho posible una participación ciudadana quizás sea la hora de amplificar las voces en los espacios y órganos participativos para personas mayores. De forma concreta los mayores que participan en los órganos, demandan pues, en línea con los postulados de nueva democracia, una renovación del papel de estos órganos, de sus contenidos, de su metodología de trabajo. En definitiva, reclaman una revisión del poder de los mayores en los espacios de política pública.

6.2. REFLEXIONES.

Se coincide plenamente con Maraboli (2013) en que la participación ciudadana no se genera de manera espontánea, sino que requiere de la disposición de los poderes públicos para su apertura informando y creando espacios y mecanismos participativos, pero también requiere que la ciudadanía se involucre en las cuestiones públicas. Por tanto, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad. Debemos entender que la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno, participar en sus decisiones, de la administración de sus recursos y del modo en cómo se distribuyen sus costos y beneficios, logrando influir sobre las políticas y las decisiones públicas.

También compartimos con Fernández y López (2008) la necesidad de ser conscientes de la importancia que juega el fortalecimiento de la participación democrática de la ciudadanía y el valor añadido que aportan los profesionales para favorecer el empoderamiento de las personas, grupos y comunidades con las que trabajamos.

Y entendemos como exponen numerosos autores como Brugué (1998), Blanco y Góma (2002) o Alguacil (2006) que es necesario que los gobiernos locales dejen de ser meros administradores y prestadores de servicios, para convertirse en gobiernos más políticos, más relacionales y trabajen más en red que permitan afrontar el futuro con éxito. En definitiva, una gobernanza democrática y participativa, como paradigma alternativo al gobierno tradicional y neoliberal.

Si la realidad viene demostrando que donde se crean Centros de Participación Activa para Personas Mayores disminuye el número de asociaciones de mayores, se debería realizar una reflexión profunda a nivel político, técnico y ciudadano sobre qué modelo de participación se quiere para el colectivo de personas mayores, un modelo de participación asociativa o un modelo de participación institucional.

Por otro lado, la existencia de un elevado número de órganos, pensados como una especie de red consejo nacional, autonómico, provinciales, locales y centros de participación, en la existiendo cierto grado de conexión y coordinación entre sí no parece que este bien articulada para facilitar una mayor participación, más bien se supedita a la gestión pública e institucional.

6.3. PROPUESTAS.

En cuanto a los dos tipos de espacios participativos estudiados, se cree necesario concretar algunas propuestas y medidas de actuación en varias direcciones:

Para el caso de los Consejos de Participación de Mayores:

- Es deseable y aconsejable, promover la creación de consejos de participación en aquellos municipios donde exista un tejido asociativo de personas mayores. En el caso de no ser posible se debería contar con el colectivo en otros espacios de participación ciudadana, aunque estos no estuvieran dirigidos específicamente a

ellos. Sin desechar otras posibles fórmulas participativas incluso más reducidas en tamaño.

- Aquellos consejos que ya funcionen y aquellos otros que pudieran constituirse en el futuro, deberían pensar en contemplar en sus reglamentaciones que al menos el 50% de la representación de los órganos de participación deberían estar ocupadas por representantes del colectivo de personas mayores, aunque priorizando la asociaciones.
- En aquellos territorios y localidades donde el número de asociaciones de mayores hace inviable que puedan estar todas representadas en los órganos, es conveniente regular no solo la elección de los representantes entre las asociaciones, sino también cuáles van a ser sus funciones como delegado y coordinador de las asociaciones y centros de su territorio.
- Es necesario fomentar la presencia de las mujeres en los consejos como puede ser el establecimiento de cuotas, que posibilitara de manera indirecta que la mujer se haga más visible en el movimiento asociativo.
- Los responsables públicos deben concienciarse más de la importancia que tiene la opinión y las propuestas del colectivo en sus políticas y planes de actuación, haciéndolas flexibles a la opinión del colectivo e incorporándolas en su actuaciones, contando con el apoyo y análisis imprescindible de los profesionales para hacerlas posible.

Para el caso de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, aunque la última regulación, es bastante reciente:

- Es necesario revisar la relación y funciones entre las Juntas de Participación y de Gobierno y las direcciones de los centros con el fin de empoderar más al colectivo de personas mayores y hacer los centros más participativos y activos.

- Se hace necesario promover la participación de los socios y las socias en las asambleas como máximo órgano de decisión, con la posibilidad de crear otros mecanismos alternativos que permitan recoger su opinión y propuestas.
- Seguir fomentando la presencia de las mujeres en los órganos participativos y favorecer su acceso a los puestos de mayor responsabilidad.

Para ambos casos:

- La ausencia de políticas de cuidado en sentido amplio dificultan la participación de muchos mayores que han pasado de ser partícipes sociales a cuidadores por los problemas de sus familias. Por lo que se hace necesario concretar políticas sociales estables de cuidados a la población ante situaciones de riesgo social.
- Es cierto que a participar se aprende participando, pero no es menos cierto que los facilitadores de esta participación, en estos órganos son los políticos y técnicos, ambos tienen roles diferentes, con funciones diferentes, y quizás deberían contar con formación continuada sobre como desempeñar mejor su rol para promover procesos participativos.

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

FUENTES: BIBLIOGRÁFICAS, LEGISLATIVAS Y WEBGRAFÍAS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

BIBLIOGRAFÍA

ABC (1970, 28 de enero), El ministro de trabajo anuncio en Barcelona el incremento de todas las pensiones del mutualismo laboral, dentro del régimen general de la seguridad social. ABC, p. 37.

- (1970, 17 de Junio). *Tres millones de españoles, beneficiarios del plan gerontológico*. ABC, p. 31.
- (1974, 24 de febrero). *Serán construidos diez hogares de pensionistas en Sevilla*. ABC, p. 49.

Abellán, A. y Pujol, R. (2013, 22, Julio). *Un perfil de las personas mayores en España, 2013. Indicadores estadísticos básicos*. Madrid, Informes Envejecimiento en red nº 1. Descargado de <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-ndicadoresbasicos13.pdf>.

Abraham, M. (1991). *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Aguar, F. y Navarro, C. (2000). *Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿Un mercado político de trastos?*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS) Nº 91, pp. 209-222.

Aguilar, M. y Llobet M. (2015, 1, Octubre). *Servicios sociales: integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación*. Descargado de <http://www.luisvivesces.org>

Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (1997). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.

Alberich, T. (1993). *Política Local, participación y asociacionismo*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

- (1993). La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa. *Documentación Social*, núm. 90. pp.101-114.
- (1993). Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España. *Documentación Social*, núm. 94. pp.53-74.
- (1999). Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. *Política y Sociedad*. núm. 31. pp.163-174.

Alberich, T. y Espadas, M^a. A. (2011). *Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén*. Alternativas, 18, pp. 119-146.

Alemán, C., Alonso, J.M., García, M. (2011). *Servicios sociales públicos*. Madrid: Tecnos.

Alemán, C., Fernández, T. (2004). *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: UNED.

Alguacil, J. (2004). *Política nacional y políticas locales: los supuestos de la solidaridad*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana volumen 2 nº 7. p. 0.

- (2006). *Poder local y participación democrática*. Barcelona: El Viejo Topo.
- (2012). *La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España*. Madrid. Cuadernos de Trabajo Social Vol.25-1. pp. 63-74.

Álvarez, R. (1987), *El Hogar de la Tercera Edad "Sagasta", de Madrid*, CAS: Cuadernos de Acción Social Nº 9, pp. 73-72.

Ander-egg, E. (1991.4 Edición). *Técnicas de Investigación Social*. México: Humánitas.

- (1995). *Diccionario del Trabajo Social*. Argentina: Lumen.

Arias, A., De Lucas, Fernando, Guillen, E. y Pérez, D. (2004). *La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de “primera” y “segunda generación” en España*. Huelva. Portularia nº 4. pp. 507-518.

Arias, M M (2000). *La triangulación metodológica: Sus principios, alcances y limitaciones*. Investigación y Educación en Enfermería, vol. XVIII. pp. 13-26.

Asociación de atención Amor y Vida a Mayores (2012, Mayo). *Informe Balance. Año europeo del envejecimiento activo y la solidaridad intergeneracional 2012*. Santiponce: Asociación Amor y Vida a Mayores.

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (1997). *Reflexiones y propuesta sobre contenidos del pacto local en materia de servicios sociales*. Córdoba: Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

Baena, M. (1994). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Barenys, M.P. (1996). *Los ancianos como actores sociales*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. Nº 73. Enero-Marzo. pp. 225-238.

Barranco, R. (1998). *La legislación básica sobre Servicios Sociales*. Madrid: Tecnos.

Bazo, M.T. (1996). *Aportaciones de las personas mayores a la sociedad: Análisis sociológico*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* Nº 73, 209-222.

Benedicto, J. (2006). *La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): de la institucionalización a las prácticas*. REIS 114/06. pp. 103-136.

Betrián, E., Galitó, N., García, N., Jové, G. y Macarulla, M. (2013). *La triangulación múltiple como estrategia metodológica*. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 11(4), pp. 5-24.

Blanco, I. y Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Blas, A. y García, R. (1988). *Teoría del Estado*. Madrid: UNED.

Blecua, J.M. (Dir.) (1999). *Diccionario general de sinónimos y antónimos*. Lengua española. Barcelona: Vox.

Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). *Gobiernos Locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Caballero, F. (2012, 20, Junio). *Los Consejos de Mayores y coordinadores intergeneracionales en el Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre las generaciones*. “I Jornadas de Personas Mayores y Participación Activa”. Diputación de Sevilla. Descargado de http://www.dipusevilla.es/galeriaFicheros/areas/cohesion_social/jornadas/4_Los_Consejos_de_Mayores_y_Coordinadores_Intergeneraciona.pdf

Calvo, R. (2009). *Estado social y participación asociativa*. Pamplona: Aranzadi.

Campos, B. (1996). *La construcción de una política social de vejez en España: del franquismo a la normalización democrática*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS). Nº 73. Enero-Marzo. pp. 239-263.

Cantor, G. (2002, Marzo). *La triangulación metodológica en ciencias sociales*. Cinta moebio 13: pp. 58-69. Descargado de www.moebio.uchile.cl/13/cantor.htm

Casado, D. (Coord.) (2010). *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas.

Causapié, P., Balbontín, A., Porras, M. y Mateo, A. (Coord.) (2011). *Libro Blanco, envejecimiento activo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e igualdad.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2000). *Participación local*. Estudio CIS nº 2661. Madrid: CIS.

- (2004) *Ciudadanía y participación*. Estudio CIS nº 2575. Madrid: CIS.

Cid, L.M. (2008), *Foro de la sociedad civil sobre envejecimiento*. Serie documentos Encuentros nº2 3004. León: IMSERSO.

Colectivo IOÉ (2007). *La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad*. En Papeles Nº 99. pp. 149-163.

Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Málaga. (2010). *Servicios Sociales*. TS Difusión 82. Octubre.

Confederación Española de Organizaciones de Mayores (2007). *Actas del 8º Congreso nacional de organizaciones de mayores*. España: CEOMA.

Consejería de Gobernación (2002). *Libro blanco de la administración local de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Consejería para la igualdad y bienestar (2010). *Libro blanco del envejecimiento activo*. Junta de Andalucía: Sevilla

Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (2013). *Documento propuestas para el anteproyecto de ley andaluza de participación ciudadana*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Consejo Estatal de Personas Mayores. *Especial Congreso*. Boletín informativo nº 28. Mayo-Julio 2001. Madrid: IMSERSO

Cuenca, P. (1998), *La participación en el ámbito local. Especial referencia a los municipios del sur de la comunidad de Madrid*. (Tesis Doctoral). Universidad Carlos III de Madrid. Facultad de Ciencias Jurídicas, Madrid.

Dahl, R. A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

- (2000). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Declaración universal de derechos humanos (2015, 1 de enero). Descargado de www.cnrha.msssi.gob.es/.../declaracion_Univ_Derechos_Humanos.pdf

Defensor del Pueblo Andaluz (2009). *Normativa sobre participación en las Diputaciones Provinciales y en los grandes municipios de Andalucía*. Andalucía: Defensor del Pueblo Andaluz.

- (2005). *La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. Andalucía: Defensor del Pueblo Andaluz.

Díaz, J.A. y Pedraza, S. (Coords.). (2000). *Nuevas perspectivas de los servicios sociales*. Madrid: UNED.

Díaz, M.P. y López, Juan (2010). *Rasgos básicos del envejecimiento demográfico y las personas mayores en Andalucía*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía.

Díaz, C. y Daza, S. (1995). *Asociaciones de personas mayores en España. Panorámica del movimiento asociativo*. Guía-directorio Nº. 284 de la Colección "Documentos Técnicos". Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Doyal, L. y Gough, I (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.

Duque, J.M. y, Mateo, A. (Coords.). (2008). *La participación social de las personas mayores*. Colección Estudios Serie Personas Mayores N° 11005. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Equipo Claves (1998) *Gestión participativa de las asociaciones*. Madrid: Editorial Popular.

Espadas, M^a. A. (2006), *El tercer sector construyendo ciudadanía. La participación del tercer sector en los servicios sociales en Andalucía*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Sociología II, Madrid.

- (2007). *Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del bienestar social. Revisión conceptual para un análisis crítico de la política social*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 20, pp. 167-188.

Estruch, J. y Güell, A. M. (1976). *Sociología de una profesión. Los asistentes sociales*. Barcelona: Ediciones Península.

Fantova, F. (2005). *Tercer sector e intervención social*. Madrid: PPC.

- (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos Núm. 49. Bilbao: Universidad de Deusto.

Federación Española de Municipios y Provincia (2001). *La participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid: FEMP

- (2003). *VIII Asamblea General. Carta Local Europea*. Carta Local n° 152-octubre. pp. 16-17.

Fernández, J.M. (2012). *El capital social. Potencial para la investigación-acción de un paradigma emergente*. Cuadernos de Trabajo Social Vol. 25-21, pp.297-308.

Fernández, J.S. (2009), *Asociacionismo y participación en Andalucía*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza de Estudios Andaluces.

Fernández, T. y López A. (2008). *Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.

Fernández, T. y Ares, A. (2002). *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid: Alianza Editorial.

Ferrera, L., Nieto, A. (2013). *Personas mayores y participación activa, programa "Aldaba de plata, cuento contigo, cuenta conmigo"*. Jornada "los mayores ante las TIC". Sevilla: Fundación edad y vida y fundación Vodafone España.

Funes Rivas, M. J. (2011). *La participación en asociaciones de la población mayor de sesenta y cinco años en España*. Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol.69, nº 1, enero-abril, pp.167-193

Fundación Centro de Estudios Sociales (2006). *Ciudadanía y participación*. Sevilla: Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.

- (2008). *Encuesta condiciones de vida de las personas mayores en Andalucía*. Sevilla: Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.

Fundación FOESSA (2014). *Precariedad y cohesión social*. Madrid: Fundación FOESSA.

Ganuzo, E. (2006). *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España*. Sevilla: IESA, Junta de Andalucía.

Garces, J. (Coord.). (1994). *La administración pública del bienestar social*. Valencia: Tirant lo Blanch.

García, B. (1997). *Envejecimiento en el mundo rural. Problemas y soluciones*. Madrid: IMSERSO.

García, G. (1988). *Los centros de servicios sociales*. Madrid: Siglo XXI.

García, G., Breznes, M^a. J., Barriga L.A. y Ramírez, J.M. (2015, 24, Mayo). *Contenidos de la competencia municipal en servicios sociales, en el nuevo marco legal*. Descargado de <http://www.directoressociales.com>.

García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comp). (1993). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

García, R. y Paniagua, J.L. (Comp). (1988). *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: UNED.

Giddens, A. (1999). *La Tercera Vía. Renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

González, J.C. (2000). *Acción pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil en el Estado Democrático*. REIS N°1 Julio-Septiembre. pp. 9 a 38.

Groppa, O. (2004). *Las necesidades humanas y su determinación*. Descargado de <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/Las-necesidades-Groppa-2004.pdf>

Gualda, M.P., Delgado, J.F., Rodríguez, A. (Coord.). (1995). *Avances en Política Social.*, Granada: Diputación Provincial de Granada.

Guasch, O. (1997). *Observación Participante*. Cuadernos Metodológicos (20). Madrid: CIS.

Gutiérrez, M. (2005). *La participación en los servicios sociales públicos del bienestar*. Madrid: Consejo económico y social.

Hamzaoui, M. (2005). *El Trabajo Social territorializado. La transformación de la sociedad pública en la intervención social*. Valencia: Universidad de Valencia. Nau Llibres.

Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Herrera, M. y Ayuso, L. (2009). *Las asociaciones, una realidad a la búsqueda de concepción y visualización*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*. Nº126, pp.39-70.

Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (2003). *Plan de acción para las personas mayores 2003-2007*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- (2007,5, Noviembre). *Foro de la Sociedad Civil sobre Envejecimiento*.
Descargado de
<http://envejecimiento.csic.es/documentacion/biblioteca/registro.htm?id=52933>
- (2008). *La participación social de las personas mayores*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- (2008). *Colección Documentos Serie Documentos Encuentros*, núm. 23004.
Madrid: IMSERSO
- (2011). *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Secretaría General de Política Social y Consumo. Madrid.
Descargado de www.imserso.es
- (2012). *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas, Tomo I*. Madrid: IMSERSO

- (2012, Mayo) 10 propuestas para la participación y liderazgo de las personas mayores en la sociedad. Madrid. Descargado de [www.imserso.es/ InterPresent1/groups/imserso/.../ 10 propuestasceoma.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/.../10_propuestasceoma.pdf)
- (2013). *Propuestas para el desarrollo de las orientaciones del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2012, relativas a las personas mayores*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales).

Jaraíz, G. y Vidal, F. (Coord.) (2014, Octubre). Capital social y cultural en España. FOESSA. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. pp. 451-532. Descargado de <http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf/>

Jáuregui, G. (1994). *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.

Jerez, A. (Coord.) (1997). *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos de una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos.

Junta de Andalucía (2013). *Documento de propuestas para el Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana*. Sevilla: Consejería de Administración local y relaciones institucionales. Junta de Andalucía.

Justel, M. (1996). *Los viejos y la política*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS). Nº 73. Enero-Marzo. pp. 269-297.

Lima, A.I. (2014). *I Informe sobre los servicios sociales en España*. Madrid: Consejo General de Trabajadores Sociales.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Llovet, J.J. y Usieto, R. (1990). *Los Trabajadores Sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*. Madrid: Editorial Popular.

Lorenzana, C. (Ed.) (2002). *Experiencias de ciudadanía participativa*. Barcelona: Icaria Editorial.

Kisnerman, N. (1986). *La Comunidad*. Buenos Aires: Humanitas.

Maraboli, A. (2013). *El paradigma de la participación. Gestión participativa*. España: Amazon. Edición Kindle.

Marchioné, M. (1987). *Planificación social y organización de la comunidad*. Madrid: Editorial Popular.

- (1996). *La Participación de los ciudadanos*. Realidad Social Nº 2, p. 23.

Markoff, J. (1996). *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*. Madrid: Tecnos.

Martín, M. (Coord.). (2003). *Trabajo Social en Gerontología*. Madrid: Síntesis.

Martínez, M. (2011). *Decisiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. Nº 133. Enero-Marzo. pp. 21- 42.

Mena, Bienvenido (1990). *Participación social y desarrollo comunitario*. *Documentación social* Nº80. pp. 207-218.

Merle, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Universidad.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Libro blanco para la reforma Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica.

Ministerio de Asuntos Sociales (1992). *Plan gerontológico. Política para los mayores*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Moliner, M. (2013,3ª Edición). *Diccionario de uso del español*. Madrid: Gredos.

Montero, J. (Ed). (1998). *Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978*. Barcelona: Ariel.

Montero, R., Font, J. y Torcal, M. (Ed). (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.

Montes, P. (1996). *Golpe de Estado al Bienestar. Crisis en medio de la abundancia*. Barcelona: Icaria.

Morales, L. (2005). *¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España*. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 13, Octubre, pp. 51-87.

Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Ariel. Barcelona, pp. 67-106.

- (Ed.). (2009). *Reformas de las políticas del bienestar social en España*. Madrid: Siglo XXI.

Navarro, C. J. (2008). *Participación Local. Estudio CIS nº 2.661*. Boletín CIS nº 4.

Navarro, C.J. y Mateos, C. (2012). *El contacto de la ciudadanía con los ayuntamientos como forma de participación política en Andalucía*. Sevilla: Fundación Pública de estudios Andaluces.

Núñez, C. J. (2012). *Aproximación a la historia de los servicios Sociales en España*. España: Bubok.

Ochando, C. (2002) *El Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Oddone, M. J. (2013, 28, Septiembre). *Antecedentes teóricos del envejecimiento activo*. Informes Envejecimiento en red, nº 4. Desc.

Ordinas, T. y Thiebaut, M^a .P. (1987). *Los Servicios Sociales Comunitario*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Ortí, A. (1993,5^o edición). La apertura y enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo. En García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comps). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp.171-203). Madrid: Alianza Universidad.

Partido Socialista Obrero Español (1984). *Servicios sociales comunitarios*. Cuadernos de Acción Social 18. Madrid: PSOE.

- (1984). *Servicios sociales municipales*. Cuadernos de Acción Social 14. Madrid.

Pastor, E. (2006), *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la comunidad de Murcia*. (Tesis doctoral). Universidad de Murcia. Facultad de Economía y Empresa. Departamento de Sociología y Política Social.

- (2009). *Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal*. Portularia Volumen IX N°1, pp. 69-81.
- (2011). *Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social*. CIREC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº71, Agosto, 49-76.

- (2012). *Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadana*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol.25-1, 143-158.
- (2012). *Trabajo Social, Capital Social, Inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local*. Portularia Volumen XII N° extra, pp. 91-99.

Pereda, C., Actis, W., De Prada, M.A. (2012). *La participación ciudadana. Algunos apuntes a partir del Barómetro Social de España*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 25-2. pp. 309-319.

Pérez, G. (2007). *Desafíos de la investigación cualitativa*. Chile: UNED.

Pérez, M. (2002), *La participación de las personas mayores. Apuntes para una agenda de intervenciones gerontológicas*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado nº 45 –diciembre 2002. pp. 21 a 32.

Pineda, R. (1992). *Una España que envejece. El plan gerontológico como respuesta a las demandas de la tercera edad*. Granada: Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida. pp. 247-257.

Pitkin, H. (1985). *El concepto de Representación*. Madrid: CEC. pp 212 – 283.

Ramos, M^a. L. (1997). *La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. N° 79. Junio-Septiembre. pp. 247-266.

Real Academia Española (1992. 21 a ed.). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa- Calpe.

Real Academia Española de la Lengua (2015). *Diccionario de la lengua española*. Descargado de <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

Robledo, J. (2009). *Observación participante: informantes claves y rol del investigador*. Descargado de Nure Investigación, nº 42, Septiembre – Octubre 09. [http://www.nureinvestigacion.es/FICHEROS_ADMINISTRADOR/F_METODOLOGICA/obspar_formet42.pdf\(10/02/2015\)](http://www.nureinvestigacion.es/FICHEROS_ADMINISTRADOR/F_METODOLOGICA/obspar_formet42.pdf(10/02/2015))

Rodríguez, J. (1993). La muestra: teoría y aplicación. En García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comps.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. pp. 287-320. Madrid: Alianza Universidad

Rodríguez-Villasante, T. (1993). *El sentido de los movimientos sociales en la actualidad*. Documentación Social Nº 90. pp. 27-50.

- (1994). *Los retos del asociacionismo*. Documentación Social Nº 94. pp. 9-21.
- (1997). Desde las redes locales hacia un tercer sistema democrático. En Jerez, A. (Coord.). *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Madrid: Tecnos.
- (2009). *Conjuntos de acción y participación rural*. Documentación Social Nº 155. pp. 41-56.

Rossell, T. (1989) *La entrevista en el Trabajo Social*. EUGE. Barcelona.

Rousseau, J.-J. (ed.1988). *El contrato social o principios de derecho político*. Madrid: Tecnos.

Sánchez, A. (2000. 3 Edición). *La participación. Metodología y práctica*. Madrid: Editorial Popular.

Sánchez, P. (1993). *Sociedad y población anciana*. Murcia: Universidad de Murcia.

Santos, I. (1996). *Envejecimiento demográfico: diferencia por género*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. Nº 73. Enero-Marzo. pp. 177-190.

Sartori, Giovanni (1993). *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Sierra, R. (1983. 3 edición). *Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Paraninfo S.A.

- (2003, 5 Edición), *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*. Madrid: Thomson

Soriano, R., Alarcón, C. y Mora, J.J. (2004). *Repensar la democracia*. Sevilla: Aconcagua Libros.

Stuart, J. (ed. 1994). *Del gobierno representativo*, Madrid: Tecnos.

Subirat, J., Pérez, M. (2012). *El reto de la nueva ciudadanía. Nuevos relatos y nuevas políticas para distintas personas mayores*. Cuadernos de la Fundación General CSIC n°8 LYCHNOS. Pp. 41-46. .

Tójar, J.C. (2006) *Investigación cualitativa. Comprender y actuar*. Madrid: La Muralla.

Tolchinski, L., Rubio, M.J., Escofet, A. (2002). *Tesis, tesinas y otras tesituras. De la pregunta de investigación a la defensa de la tesis*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Torres, A. (1992). *Principios de Derecho constitucional español*. Tomo I. Madrid: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense.

Ulrich, B. (2002). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paídos.

Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (2004). *Políticas de mayores en el ámbito local: buenas prácticas y normativa aplicable*. Madrid: Mayores UDP Ediciones.

- (2009). *Deliberación mayor: asociacionismo y disposición al voluntariado del colectivo de mayores*. Madrid UDP Informe nº 2, pp. 1-7

Umberto, E. (2006). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.

Valles, J.M. y Bosch, Agustí (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

Valles, M.S. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Vallespin, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

Vázquez, R. (2010). *Compromiso cívico y democracia. Los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*. Sevilla: Fundación pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía.

Vila, A. (2010). Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009). Fundación FOESSA, *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI* pp.17-48. Madrid: Fundación FOESSA.

Visauta, B. (1989). *Técnicas de Investigación Social. I: Recogida de datos*. Barcelona: PPU.

Walker, A. (1996). Actitudes europeas ante el envejecimiento y las personas mayores. . En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. Nº 73. Enero-Marzo. pp. 17-42.

FUENTES LEGISLATIVAS

Decisión nº 1093/2012/UE. De 21 de Noviembre de 2012, relativa al Año Europeo de los ciudadanos 2013. Diario Oficial de la Unión Europea.

Decisión nº 940/2011/UE. Sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional 2012. Estrasburgo. Diario Oficial de la Unión Europea.

Decreto 277/1995, de 7 de noviembre, por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Mayores. En Boletín de La Junta de Andalucía, núm. 159, de 15 diciembre de 1995.

Decreto 165/1997, 24 de junio, por el que se modifica el artículo 13 del Decreto 277/1995, de 7 de Noviembre, por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Mayores. En Boletín de la Junta de Andalucía, núm.86, de 26 de julio de 1997.

Decreto 72/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 66, de 4 de Abril de 2012.

Ley de Asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 28 de Diciembre de 1964.

Ley de atención y protección a las personas mayores 6/1999 de 7 de julio. En Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 87, de 29 de Julio de 1999.

Ley de Asociaciones de Andalucía 4/2006, de 23 de junio, En Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 126, de 3 de Julio de 2006.

Ley de Autonomía Local de Andalucía. 5/2010, de 11 de junio, En Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm.122, de 23 de junio de 2010.

Ley de Medidas para la Modernización del gobierno local 57/2003, de 16 de diciembre. En Boletín del Estado, núm. 301 de 17 de Diciembre de 2003.

Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local 27/2013 de 27 de diciembre. En Boletín Oficial, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

Ley de Servicios Sociales de Andalucía 2 /1988 de 4 de Abril. En Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 29, de 12 Abril de 1988.

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Boletín Oficial del Estado, núm. 73, de 26 de marzo de 2002.

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. En Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 2, de 1 de Febrero de 1982.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía. En Boletín Oficial del Estado, núm. 68, de 20 de Marzo de 2007.

Orden de 26 de febrero de 1971 por la que se regula el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos. Boletín Oficial del Estado, núm. 53, de 3 de Marzo de 1971.

Orden de 16 de Mayo de 1985 sobre el Estatuto Básico de los Centros de la Tercera Edad del Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, núm. 128, de 29 de Mayo 1985.

Orden de 28 de noviembre de 1985, por la que se aprueba el Estatuto de los Centros de Tercera Edad dependientes de la Junta de Andalucía. Consejería de Trabajo y Seguridad Social. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 119, de 14 de Diciembre de 1985.

Orden de 14 de marzo de 2003, por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de la oferta turística y deportiva. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 59, de 27 de marzo de 2003.

Orden de 10 de abril de 2014, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por la que se hace pública la nueva composición del Consejo Andaluz de Mayores y de los Consejos Provinciales de Mayores. Boletín de la Junta de Andalucía, núm.78, de 24 de abril de 2014.

Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la administración del estado a Entes preautonómicos en materia de servicios y asistencia sociales. Boletín Oficial del Estado, núm. 39, de 15 de febrero de 1982.

Real Decreto 1752/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, núm. 237, de 3 de Octubre de 1984.

Real Decreto 1433/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica la redacción de determinados artículos del real decreto 1856/1979, de 30 de julio, regulador de la estructura y competencias del instituto nacional de servicios sociales (INSERSO). En Boletín Oficial del Estado, núm. 194, de 14 de Agosto de 1985.

Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores. En Boletín Oficial del Estado, núm. 281, de 24 de noviembre de 1994.

Real Decreto 428/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 2171/1994, de 4 de Noviembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores. En Boletín Oficial del Estado, núm. 73, de 26 de marzo de 1999.

Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero, por el que se regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores. En Boletín Oficial del Estado, núm. 31, de 5 de Febrero de 2005.

OTRAS FUENTES

www.ayto-sanjuan.es/

www.dipusevilla.es

www.doshermanas.es/

www.famp.es

www.femp.es/

www.gerena.es/

www.juntadeandalucia.es/

www.msssi.gob.es

www.sevilla.org/

www.santiponce.es/

www.dipusevilla.es/bop/

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

ANEXOS

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

ANEXO I. GUION PARA LAS ENTREVISTAS

Nº de entrevista, Persona entrevistada, entidad a la que pertenece, cargo que ocupa, fecha, hora y lugar de realización

Contenido general:

1. Preguntas sobre la persona del entrevistado: Edad, estado civil, estudios realizados, nivel de vida, orientación ideológica y experiencias participativas.
2. Valoración general sobre la participación del colectivo de personas mayores. Percepción general, en su localidad y provincia, dentro de la entidad que representa, como percibe el grado de participación del colectivo...
3. Razones por la que es representante de una entidad en el órgano participativos. Motivaciones personales, por quién fue elegido, percepción de su grado de representación de las demandas que realizan electores...
4. Cuestiones relacionadas con el o los órganos de participación. Acceso, composición de los consejos, grado de representatividad ...
5. Relaciones entre los actores que intervienen en los órganos. Con que otros actores se relaciona, con quienes tiene más relación, como son estas con los actores políticos, como percibe la figura de los profesionales...
6. Objetivos, funciones, organización y funcionamiento de los órganos participativos. Temáticas que se tratan, adecuación de las temáticas a las necesidades reales del colectivo, grado de incidencia de sus opiniones y respuestas en los temas tratados, percepción del uso político de los espacios participativos. Funcionamiento, reuniones, plenos, comisiones, funciones que cumplen...

7. Incidencia de la crisis actual en los órganos de participación. Son más necesario o no, porqué...

8. Propuesta de mejora y planteamiento de otras posibles fórmulas participativas

ANEXO II. MODELOS DE CUESTIONARIO POR ACTORES

ACTORES POLÍTICOS

Edad

- 18 a 30 años 31 a 40 años 41 a 50 años + de 50 años

Sexo

- Hombre Mujer

Estudios realizados

Orientación ideológica: (elija un número, siendo el 1 extrema izquierda y el 10 extrema derecha)

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 No contesta

Entidad a la que pertenece

¿Qué cargo ocupa?

A lo largo de su vida ha estado vinculado a otras entidades y/u organizaciones como pueden ser partidos políticos, sindicatos, asociaciones, etc.:

- Sí No

En caso afirmativo, ocupó u ocupa algún puesto de responsabilidad:

- Sí No

¿Qué importancia da a la participación de las personas mayores en los asuntos públicos?
(marque con una x)

- Mucha importancia Alguna importancia Poca importancia Ninguna importancia

¿Porqué?

¿Valore cómo percibe la participación de las personas mayores en su localidad y/o provincia?
(Siendo el 1 muy baja y el 5 muy alta)

1 2 3 4 5

¿Cómo valora la participación de las personas mayores en la entidad que representa o ha representado? (Siendo el 1 muy baja y el 5 muy alta)

1 2 3 4 5

¿Piensa que los representantes de mayores encuentran dificultades para poder acceder a los consejos o espacios de participación públicos?

Si No

¿Piensa que los temas que se suelen tratar en los órganos de participación para personas mayores son los más adecuados?

Si No

Podría señalar 2 temas que se traten con mayor frecuencia

Podría Señalar 2 que no se tratan pero que sería conveniente tratar o incorporar en el futuro

¿Piensa que la opinión de los mayores en dichos órganos inciden en la elaboración y desarrollo de las políticas públicas?

Si No

¿Porqué?

¿Durante su mandato con quién se relaciona o ha relacionado más en los temas relacionados con los mayores?

Profesionales Mayores Ambos por igual

¿A quién acude en primera instancia cuando el problema a resolver está relacionado con el colectivo de mayores?

¿Cómo valora la relación que mantiene o ha mantenido con los representantes de las organizaciones de mayores?

- Muy buena Buena Aceptable Mala Muy mala

¿Cómo valora la existencia de consejos de participación para mayores?

- Muy necesarios Necesarios Poco necesarios Nada necesarios

¿Eliminaría o añadiría algo del funcionamiento y organización del Consejo de Mayores?

¿Piensas que los Consejos de Participación son más necesarios en tiempos de crisis?

- Si No
- No contesta

¿Porqué?

Alguna sugerencia

ACTORES ASOCIATIVO/SOCIAL

Edad

De 50 a 60 De 61 a 70 De 71 a 80 Más de 80

Sexo

Hombre Mujer

Estudios Realizados

Ninguna Educación primaria básica Bachillerato y formación profesional

Universitarios Otros

Orientación ideológica (siendo el 1 extrema izquierda y 10 extrema derecha)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Entidad a la que pertenece

¿Ocupa algún cargo? En caso afirmativo ¿cuál?

A lo largo de su vida ha estado vinculado a otras entidades u organizaciones (partidos, sindicatos, asociaciones...)

Sí No No contesta

En caso afirmativo ¿Ocupo algún puesto de responsabilidad?

Sí No No contesta

¿Considera importante la participación de las personas mayores en los asuntos públicos?

Sí No No contesta

¿Estaría de acuerdo con la afirmación de que los mayores son uno de los colectivos ciudadanos menos participativos?

Sí No

No contesta

¿Porqué?

¿Cómo valora la participación de las personas mayores en su localidad o provincia? (siendo 1 muy baja y 5 muy alta)

1 2 3 4 5

¿Cómo valora el grado de participación de las personas mayores de su entidad? (Siendo 1 muy baja y 5 muy alta)

1 2 3 4 5

¿Cuáles son los motivos personales por el que representa al colectivo de personas mayores?

¿Tuvo que disputar con alguien u otra entidad el acceso al órgano de participación al que pertenece?

Si No No contesta

¿Las personas que le eligieron sabían para que le elegían?

Si No No contesta

¿Acceder al consejo o junta es difícil?

Si No No contesta

¿Porqué?

¿Piensa que los temas que se tratan son los adecuados?

Si No No contesta

Señale 2 temas que se tratan con mayor frecuencia

Señale 2 temas que no se tratan pero deberían tratarse

18. ¿Cree que tus opiniones son tenidas en cuenta e inciden de manera real en los responsables públicos a la hora de elaborar sus políticas y posterior distribución de presupuestos?

Sí No No contesta

¿A quién acude en primera instancia cuando su colectivo tiene un problema que resolver?

Políticos Profesionales Otros

¿Cómo es la relación que mantiene con los políticos?

Muy buena Buena Regular Mala Muy mala

¿Cómo valora el funcionamiento de los consejos de participación de mayores?

Muy bien Bien Regular Mal Muy mal

¿Piensa que el político utiliza los órganos de participación de mayores para obtener rédito político o realmente es para la participación?

Sí No A veces No contesta

¿Considera que el número de reuniones, plenos, permanentes y comisiones son las adecuadas?

Sí No No contesta

¿Piensas que realmente es un órgano representativo?

Sí No No contesta

¿Qué función de un consejo considera que es la más importante?(Elegir solo una respuesta)

Informativa Consultiva Resolutiva Cogestión Otras No contesta

¿Piensa que los consejos de participación son más necesarios en tiempos de crisis?

Sí No No contesta

Alguna observación que realizar

ACTORES PROFESIONALES (CONSEJOS)

1. Sexo

Mujer Hombre

2. Edad

18 - 30 años 31 - 40 años 41- 50 años + 50 años

3. Estudios realizados

4. Orientación ideológica (siendo 1 extrema izquierda y 10 extrema derecha).

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 No contesta

5. Entidad a la que pertenece

Ayuntamiento Diputación Delegación Provincial Entidad privada Otra

6. Ocupa algún cargo o responsabilidad en su entidad

7. A lo largo de su vida ha estado vinculado a otras entidades y/u organizaciones como pueden ser partidos políticos, sindicatos, asociaciones, etc.:

Si No No contesta

8. En caso afirmativo, ocupa u ocupó algún puesto de responsabilidad

Si No No contesta

9. ¿Considera importante la participación de las personas mayores en los asuntos públicos?

Si No No contesta

10. ¿Cómo valoras la participación de las personas mayores en su localidad o provincia?

Muy Buena Buena Aceptable Mala Muy mala

11. Su trabajo tiene (o tuvo) relación con servicios y prestaciones dirigidas a mayores.

Si No No contesta

12. ¿Cuáles son los motivos por los que participa (o participo) en el órgano de participación de mayores?

- Lo solicito Le designaron Otros No contesta

13. ¿Cuáles son (o han sido) sus funciones dentro del consejo? (ejemplo-: asesoramiento, secretaria...)

14. ¿Consideras que el consejo es un órgano que representa al colectivo de mayores?

- Si No

15. ¿Piensa que los temas/asuntos que se tratan o trataban son los más adecuados?

- Si No A veces No contesta

a. Señale 2 temas que se tratan (o trataban) con mayor frecuencia

b. Señale 2 temas que no se tratan (o trataban) pero deberían tratarse

16. ¿Su opinión como profesional son (o eran) tenidas en cuenta e inciden de manera real a la hora de elaborar las políticas y presupuestos públicos?

- Si No A veces No contesta

17. ¿En general, cómo valoraría su relación con políticos, mayores y otros profesionales del consejo al que perteneces (o has pertenecido)?

- Muy buena Buena Aceptable Mala Muy mala

18. Y ¿Con que grupo de los tres que se exponen se relaciona (o ha relacionado) más?

- Políticos Mayores Otros No contesta

19. ¿Cómo piensas que los miembros del consejo valoran la figura del profesional? (Elija solo uno, sabiendo que 1 es nada valorado y 5 es muy valorado).

- 1 2 3 4 5 No contesta

20. ¿Cómo valoras la existencia de estos espacios de participación? (Elija solo uno, sabiendo que 1 es nada valorado y 5 es muy valorado)

1 2 3 4 5 No contesta

21. ¿Qué función de un consejo consideras que es la más importante?

Informativa Consultiva Resolutiva Cogestión Otras No contesta

22. ¿Piensas que los consejos de participación son más necesarios en tiempos de crisis?

Si No

23. ¿Alguna observación?

ACTORES PROFESIONALES (CENTROS DE PARTICIPACIÓN ACTIVA)

1. Edad del encuestado:
2. Sexo: Hombre o Mujer
3. ¿Cuánto tiempo lleva como director/a del centro?
 - a. Menos de un 1 año
 - b. De 1 a 3 años
 - c. De 3 a 6 años
 - d. Más de 6 años
4. ¿Está o ha estado vinculado/a a algún tipo de asociación? (*ej. política, colegial, sindical, asociación, etc.*)
 - a. Si
 - b. No
 - c. No contesta
5. En caso de que responda afirmativamente a la pregunta 4 ¿Ocupó algún cargo o responsabilidad? (*ej. Presidente, vocal, delegado, secretario, etc.*)
 - a. Si
 - b. No
6. ¿Cuántas personas son socio/as del centro?: _____
7. ¿Cómo valora el grado de participación de las personas mayores en su centro?
Valore de 1 a 5, siendo 5 mayor grado de participación y 1 el menor

a. En actividades organizadas dentro del centro	1 2 3 4 5
b. En actividades organizadas fuera del centro	1 2 3 4 5
c. En los servicios que presta el centro	1 2 3 4 5
d. En las asambleas generales de socio/as	1 2 3 4 5
e. Junta de participación y gobierno	1 2 3 4 5
f. En comisiones de trabajo	1 2 3 4 5
8. ¿Existen dificultades para elegir las personas mayores que formaran parte de la junta de participación y de gobierno?
 - a. Si
 - b. No
9. ¿Cuántas mujeres son miembros de la junta de participación y gobierno de su centro? y ¿Cuántos hombres?
 - a. Hombres: _____
 - b. Mujeres: _____

10. ¿Cuántas veces se convocan al año los siguientes órganos de participación del centro?

- | | |
|--|--------------------|
| a. Asambleas generales: | 1 2 3 4 5 +5 veces |
| b. Juntas de participación y gobierno: | 1 2 3 4 5 +5 veces |
| c. Comisiones de trabajo: | 1 2 3 4 5 +5 veces |

11. ¿Considera que los tres órganos de la pregunta 10 están compuesto por personas que realmente representan al colectivo de personas mayores del centro?

- a. Si
- b. No
- c. No contesta

12. ¿Cómo valora el grado de implicación de los siguientes representantes en las asambleas, juntas, comisiones de trabajo, actividades, etc.?

Valore de 1 a 5, siendo 5 mayor grado de implicación y 1 el menor

- | | |
|--|-----------|
| a. Representantes elegidos por los mayores | 1 2 3 4 5 |
| b. Representantes públicos del centro | 1 2 3 4 5 |
| c. Representantes del municipio | 1 2 3 4 5 |
| d. Otros | 1 2 3 4 5 |

13. ¿De entre los temas que se proponen a continuación que grado de importancia cree que tienen tanto para la asamblea de socio/as como para los miembros de la junta de participación y gobierno del centro?

Valore de 1 a 5, siendo 5 mayor grado de importancia y 1 el menor

- | | |
|---|-----------|
| a. Actividades recreativas | 1 2 3 4 5 |
| b. Actividades culturales | 1 2 3 4 5 |
| c. Presupuesto anual del Centro | 1 2 3 4 5 |
| d. Normas de funcionamiento y convivencia | 1 2 3 4 5 |
| e. Servicio que presta el centro | 1 2 3 4 5 |
| f. Participación en la planificación semestral o anual del centro | 1 2 3 4 5 |
| g. Políticas e intervenciones municipales y provinciales | 1 2 3 4 5 |
| h. Otros | 1 2 3 4 5 |

14. Elija dos de las funciones que a continuación se exponen, y que a su entender son las más frecuentes tanto para la asamblea general de socio/as y junta de participación y gobierno de su centro.

Elija sólo aquellas dos más frecuentes

- a. Información
- b. Consulta
- c. Resolutivo
- d. Cogestión
- e. Otras

15. De los representantes que a continuación se relacionan que grado de influencia tienen respecto de la acción de la dirección del centro.

Valore de 1 a 5, siendo 5 mayor grado de influencia y 1 el menor

- | | |
|--|-----------|
| a. Representantes elegidos por los mayores | 1 2 3 4 5 |
| b. Representantes públicos provinciales | 1 2 3 4 5 |
| c. Representantes del municipio | 1 2 3 4 5 |
| d. Otros | 1 2 3 4 5 |

16. ¿Cómo valora la participación de la administración local (municipio) en los órganos de participación del centro?

- a. Buena
- b. Aceptable
- c. Mejorable
- d. Mala
- e. Sin respuesta

17. ¿Cómo valora su relación con la junta de participación y gobierno?

- a. Buena
- b. Aceptable
- c. Mejorable
- d. Mala
- e. Sin respuesta

18. ¿Reciben información puntual de las reuniones y contenidos del Consejo provincial de personas mayores?

- a. Si
- b. No
- c. No contesta

19. ¿La actual crisis económica está incidiendo de manera directa o indirecta en su centro?

- a. Si

- b. No
- c. No contesta

20. En caso afirmativo, en que aspectos piensa que incide más.

Valore del 1 a 5, siendo 5 el aspecto en que más incide y 1 el que menos

- | | |
|---|-----------|
| a. Realización de actividades internas | 1 2 3 4 5 |
| b. Realización de actividades externas | 1 2 3 4 5 |
| c. Prestación de servicios (Comedor, etc.) | 1 2 3 4 5 |
| d. Realización de asambleas y juntas de participación | 1 2 3 4 5 |
| e. Sin respuesta | 1 2 3 4 5 |

21. Observaciones (Abierto, lo que quiera decir)

ANEXO III. RELACIÓN DE INFORMATES CLAVES POR GRUPOS DE ACTORES (a los que se les pidió participar para los cuestionarios y entrevistas)

ACTORES POLÍTICO (P.)

	Nombre y Apellidos	Cargo	Entidad que representa
1	P.B.D.	Ex Vicepresidenta del Consejo de Mayores Sevilla	Exconcejal de Bienestar Social Ayuntamiento de Sevilla
2	F.C.G.	Ex miembro de la Junta de Gobierno del CPA Ciudad Jardín, Vocal Consejo Local de Sevilla y Vicepresidente del consejo provincial de mayores	IUCA
3	H.C.R.	Vocal en Consejo Mayores de Sevilla y Consejo Provincial de Mayores de la provincia.	Secretario General de Pensionistas y Jubilados UGT Sevilla
4	C.C.R.	Vocal en Consejo Mayores de Sevilla y Consejo Provincial de Mayores.	CCOO
5	N.F.R.	Vocal Consejo Local de Mayores de Sevilla	UGT
6	M.A.G.R.	Delegado Provincial de Bienestar Social. Ex presidente del Consejo Provincial.	Ex delegado Provincial de Servicios Sociales
7	S.S.R.	Vocal Consejo Local	CCOO
8	P.A.G.	Vocal en Consejo Mayores de Sevilla y Consejo Provincial de Mayores.	CCOO
9	J.M.G.G.	Exdirector de Bienestar Social y responsable de Consejo de Mayores.	PSOE Sevilla
10	L.L.S.	Concejal de Servicios Sociales.	PSOE Dos Hermanas
11	J.R.G.S.	Concejal de Participación Ciudadana.	PSOE Dos Hermanas
12	M. J.G.M.	Delegada de Políticas de Personas Mayores	PSOE San Juan de Aznalfarache
13	E.R.T.	Concejal Asuntos Sociales	PSOE. Gerena
14	F.M.A.	Concejal	IUCA. Gerena
15	M.M.S.E.	Concejal vocal Consejo Mayores	PP Sevilla
16	M.J.Q.	Concejal de Participación Ciudadana	PSOE. San Juan de Aznalfarache
17	M.L.S.	Concejal Bienestar Social y Responsable del Consejo Local de Mayores	IUCA Santiponce

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

18	J.D:C.	Concejal	P.A. Santiponce
19	C.R.C.R.	Concejal	PSOE. Santiponce
20	J.M.C.Q.	Concejal	PP. Santiponce
21	J. M.O.	Concejal	IUCA. Sevilla
22	J.M.F.	Concejal	PSOE Sevilla
23	M.M.S.E.	Concejal vocal Consejo Mayores	PP Sevilla
24	M.C.Y.R.	Concejal de Asuntos Sociales	Coria del Rio

ACTORES PROFESIONAL/TÉCNICO (T.)

	Nombre y apellidos	Cargo	Entidad que representa
1	A. C. M.	Directora	C.P.A.P.M. Heliópolis
2	I. P. L.	Directora	C.P.A.P.M Ciudad Jardín
3	A. F.G.	Directora	C.P.A.P.M Macarena
4	Mª. I. A.R.	Directora	C.P.A.P.M Cerro del Águila
5	M. A. D.	Directora	C.P.A.P.M Triana
6	P.G.R.	Directora	C.P.A.P.M Alcalá de Guadaira
7	A.M.R.	Director	C.P.A.P.M La Algaba
8	I. V. T.	Director	C.P.A.P.M El Arahal
9	Mª. P.J.A.	Directora	C.P.A.P.M. Casariche
10	M.M.A.	Directora	C.P.A.P.M Coria del Río
11	R.R.S.	Director	C.P.A.P.M El Coronil
12	C. P. M.	Directora	C.P.A.P.M Dos Hermanas
13	D. C. V.	Directora	C.P.A.P.M Écija
14	Mª. J. P. S.	Directora	C.P.A.P.M. Lebrija
15	P.D.S.	Directora	C.P.A.P.M. Lora del Río
16	M. S. L.	Directora	C.P.A.P.M. Mairena del Alcor
17	R. D.P.	Directora	C.P.A.P.M. Marchena
18	I. C. M.	Directora	C.P.A.P.M. Morón de la Fra.
19	R. C. L.	Directora	C.P.A.P.M. Osuna
20	C. L. D.	Director	C.P.A.P.M Los Palacios-Vill
21	M. M. S.	Director	C.P.A.P.M. Paradas
22	Mª. J. C. M.	Directora	C.P.A.P.M Peñaflor
23	Mª. A. C. L.	Directora	C.P.A.P.M. La Puebla del Río
24	Mª. L. P. C.	Directora	C.P.A.P.M San Jose de la Rinconada
25	Mª. E. O. S.	Directora	C.P.A.P.M San Juan de Aznalfarache
26	E.G.M.	Directora	C.P.A.P.M Sanlúcar la Mayor
27	J.H.S.	Director	C.P.A.P.M. Utrera
28	C. M. H.	Director	C.P.A.P.M VVA Río y Minas
29	M. M. A.	Directora	C.P.A.P.M. El Viso del Alcor
30	C.G.S.	Secretario Consejo Mayores	Ayuntamiento Sevilla
31	V.G.C.	Secretaria Comisión de Mayores	Ayuntamiento Sevilla
32	M.A.G.	Vocal Consejo de Mayores	Ayuntamiento Sevilla . Delegación de Salud

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

33	M. S.I.	Secretaria Consejo de Mayores	Delegación Provincial de Igualdad y Política Social
34	P.C.R.	Vocal Consejo de Mayores	Diputación Cohesión Social e Igualdad
35	Mª. A.N.R.	Vocal Consejo de Mayores	Diputación Cohesión Social e Igualdad
36	C.N.G.	Secretario Consejo Local	Ayuntamiento Sevilla
37	M.J.C.	Vocal Consejo de Local y Provincial y responsable CPA	Delegación Provincial de Igualdad y Política Social
38	G.V.	Profesional contratado esto podría ir a profesionales	Centro de día Municipal de Bormujos
39	M.J.C.	Profesional	Centros de Dos Hermanas

ACTORES PERSONAS MAYORES (ASOCIATIVO) (M.)

	<i>Nombre y apellidos</i>	<i>Cargo</i>	<i>Entidad que representa</i>
1	F.C. M.	Entre otros Vicepresidente Consejo Andaluz de Mayores, Vocal Consejo Provincial de Mayores, y representante en Consejos Local de Sevilla	Asociación de Jubilados y Pensionistas de Tussam
2	M.R.C.	Vocal Consejo Local de Mayores de Sevilla	Asociaciones de Vecinos la Unidad
3	F.Q.C.	Vocal del consejo Local de Mayores de Santiponce y del Consejo Provincial	Asociación Amor y Vida
4	M.G.G.	Vocal del Consejo Local de Mayores de la Capital del Sevilla.	Asociación de pensionista y Jubilados de Sevilla
5	E.A.R.	Ex -Vocal del Consejo Local de Mayores de la Capital y Presidente de Junta de Gobierno de Centro de Participación Activas	C.P.A.P.M de Triana
6	P.O.R.	Presidente de la Junta de Gobierno del Centro de Participación Activa y miembro del consejo local de Sevilla	C.P.A.P.M de Ciudad Jardín
7	M.R.R.	Secretaria de la Junta de Gobierno y Vocal del Consejo Provincial de Mayores.	C.P.A.P.M de Ciudad Jardín
8	J.R.C.P.	Vocal Consejo de Mayores	Club la Paloma de la Tercera Edad
9	F.D.L.	Expresidente de Junta de participación y vocal en el Consejo Provincial de Mayores	C.P.A.P.M. Dos Hermanas
10	I.R.T.	Presidente de la asociación	Asociación de Pensionistas y Jubilados de Casas
11	J.G.C.	Vocal Consejo de Mayores y Centro de Día Municipal	Asociación de Pensionistas y Jubilados de Pino Montano
12	A.S.R.	Presidente Junta de Gobierno	C.P.A.P.M. Camas
13	M. M.	Vocal Junta de Gobierno	C.P.A.P.M. Camas
14	J. L.	Vocal Junta de Gobierno	C.P.A.P.M. Camas
15	M.	Colaborador Junta de Participación	C.P.A.P.M. Camas
16	F.	Vocal Junta de Gobierno	C.P.A.P.M. Arahal

17	S.N.	Presidente de Junta de Participación	C.P.A.P.M. Coria del Rio
18	J.C.R.	Vocal Consejo de Mayores y Presidente Junta de Participación	C.P.A.P.M. Macarena
19	S.N.	Presidente de Junta de Participación	C.P.A.P.M. Marchena
20	S.N.	Presidente de Junta de Participación	C.P.A.P.M. San Juan Aznalfarache
21	J.A.A.	Junta de Participación y Gobierno	C.P.A.P.M. Macarena
22	A.S.L.	Vocal Consejo Local	Federacion de Organizaciones Andaluza de Mayores (FOAM)
23	A.D.H.	Vocal Consejo de Mayores	Asociación de Pensionistas y Jubilados las Delicias de la 3ª edad
24	F.G.M.	Vocal Consejo de Mayores	Asociación Sevillana Pensionistas de la O.N.C.E. La Aurora
25	A.F.G.	Vocal Consejo de Mayores	Asociación de Jubilados GAMBRINUS
26	A.L.P.	Vocal Consejo de Mayores	Unión Provincial de Pensionistas y Jubilados
27	M.J.G.	Vocal Consejo de Mayores	Asociación Encina Real
28	J:M.O.M.	Vocal Consejo de Mayores	Asociación Club Tercera Edad Elcano
29	M.G.I.	Vocal Consejo de Mayores	Centro de Pensionistas de Valdezorras Miguel García Marín
30	E.G.S.	Presidente de la Federación	Federación de Asociaciones de Mayores de Andalucía F.A.M.A.N.
31	V.H.S.	Vocal Consejo Mayores	Distrito Municipal
32	S.N.	Presidente de la asociación	Asociación de Jubilados y pensionistas San Juan Aznalfarache
33	S.N.	Presidente de la asociación	Centro de Día de Mayores .Asociación de la Tercera Edad San Juan
34	J.G.P.	Presidente	DIAN
35	F.F.R.	Vocal Consejo Mayores	Asociación Centro Recreativo del Pensionista y Tercera Edad de Bellavista
36	A.M.M.T.	Suplente Consejo Local Mayores	C.P.A.P.M de Triana
37	S.N.	Presidente de Junta de Participación	C.P.A.P.M de Coria del

Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla.

			Rio
38	A.M.E.	Presidente de la Asociación	Asociación de Pensionistas el Monasterio

ANEXO IV. ABREVIATURAS

AMPAS: Asociaciones de madres y padres de alumnos y alumnas.

AAVV: Asociación de vecinos.

CCAA: Comunidad Autónoma.

CCOO: Comisiones Obreras

CPAPM: Centros de participación activa.

CIS. Centro de Investigación Sociológica

CPLRE: Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (denominado “Conferencia” hasta 1994).

FAMP: Federación Andaluza de Municipios y Provincias

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

LBRL: Ley de Bases de Régimen Local

LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales

IU: Izquierda Unida

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

PP: Partido Popular

PA: Partido Andalucista

PYMAS: Pequeñas y medianas asociaciones de mayores

RAE: Real Academia de la Lengua Española

REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas

RNA: Registro Nacional de Asociaciones

SPSS: Sistema Público de Servicios Sociales

SSE: Servicios Sociales Especializados

SSC: Servicios Sociales Comunitarios

UDP: Unión Democrática de Pensionistas

UGT: Unión General de Trabajadores

UTS: Unidad de Trabajo Social

ZTS: Zonas de Trabajo Social