



Grupos de Interés y Participación Institucional

Gema Pastor Albaladejo

Profesora de Ciencia Política y de la Administración
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid
e-Correo: artis@cps.ucm.es

Isidro Barqueros

Becario de Investigación
de la Universidad Complutense de Madrid

Resumen

La ponencia que se presentan pretende conocer y analizar cuál es el estado de la participación de los grupos de interés en el sistema institucional de la Comunidad de Madrid y, en particular, en los espacios deliberativos donde se debaten aquellos asuntos públicos que pueden llegar a incidir, de alguna manera, en la formulación y/o gestión de las políticas y servicios sociales regionales. Principalmente, la ponencia se focaliza en el estudio de la dimensión interna de los órganos consultivos de representación de intereses vinculados al área de asuntos sociales de la administración autonómica madrileña con el objeto de identificar y examinar qué tipo de grupos de interés se integran en su estructura formal y cuál es el peso de su representación. De este modo, se podrá constatar que órganos cuentan con un diseño institucional más inclusivo y pluralista y, por tanto, con un mayor índice de participación institucional de los grupos de interés.

Palabras clave

Grupos de Interés, Participación, Instituciones, Órganos consultivos

Nota biográfica de los autores

Gema Pastor Albaladejo es profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Además es Secretaria General del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) y miembro del Grupo de Investigación Complutense “Modernización en la Administración Pública”. Está especializada en temas de Gestión Pública, Información y Comunicación en el sector público y Administración Electoral.

Isidro Barqueros es Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM y becario de investigación de la citada universidad.

Grupos de Interés y Participación Institucional¹

1. Introducción

La integración o inclusión de agentes externos a la propia administración pública en sus estructuras es un fenómeno que arranca con el nacimiento del Estado del Bienestar. En este periodo, la inserción de determinados “portadores de intereses externos” (Font i Llovet, 1995) en ciertos órganos administrativos (especialmente consultivos) se interpretó como una manera de dar respuesta al pluralismo social y político, al “Estado pluriclase” (Giannini, 1979), que se reconocía en el marco constitucional español y que se constataba también a través del surgimiento de “grandes agrupaciones sociales y económicas con capacidad de oponerse por sí solas a la acción de los poderes públicos e influir sobre los diferentes niveles de decisión” (Sánchez Morón, 1980:235). De este modo, como ya evidenció Heller (1971), el desarrollo del Estado moderno debía ir acompañado de la implantación de “mecanismos democráticos para la aplicación de su política, en los que juegan (jugaban) un papel protagonista los cuerpos sociales intermedios”.

Hoy en día, el Estado del bienestar ha dejado atrás su rol paternalista, asistencial e intervencionista para pasar a convertirse en un “Estado social relacional” (Donatti, 2004), lo que refuerza todavía más la participación de la sociedad civil en el entorno institucional. Este nuevo modelo de Estado se configura como un ordenamiento jurídico y social destinado a gestionar la “ciudadanía compleja”, lo que conlleva, entre otras cuestiones, el reconocer los derechos civiles, político-sociales y humanos; el interrelacionar el ámbito estatal (actores públicos) y el societario (actores privados); y el integrar a los grupos provenientes de la sociedad civil en el espacio político-administrativo (Pastor Seller, 2008).

Por todo lo señalado, la participación institucional de los interlocutores sociales se considera, en la actualidad, un indicador primordial de los buenos gobiernos y administraciones públicas y una pieza clave de su gobernabilidad democrática (Villoria, 2010). Por ello, las autoridades político-administrativas no solo se han dedicado a fomentar su “capital social” (Putnam *et al*, 1993) sino también a articular los mecanismos institucionales necesarios para que los ciudadanos puedan acceder e intervenir (con voz y voto) en los espacios deliberativos donde se debaten los asuntos públicos, logrando así que el capital

¹ Esta ponencia forma parte del Proyecto de Investigación titulado “La articulación de la participación directa en los servicios públicos de la Comunidad de Madrid”. Investigación dirigida por Gema Pastor Albaladejo y financiada por la Comunidad de Madrid en convocatoria pública (Nº de Referencia: CCG10-UCM/HUM-4919).

social se transforme en capital político. Como destaca Croizier (1995:99), en este nuevo contexto, “ya no se trata de dirigir directa o indirectamente a los ciudadanos ni de hacerlos actuar sino de crear condiciones de reencuentro, de aportar los conocimientos, las herramientas y las experiencias para que aquellos a los que uno quiere ayudar puedan decidir por ellos mismos”. Por tanto, la participación de los representantes de la sociedad civil a título individual o colectivo en los órganos donde se debaten y conforman las decisiones públicas se convierte en un variable fundamental en los procesos de modernización administrativa, sobre todo porque puede ser un gran instrumento de democratización² del sistema administrativo y, en última instancia, del sistema político (García de Enterría y Fernández, 1986), que contribuye al mismo tiempo a fortalecer su legitimidad.

Subirats (2001:53) señala que la legitimidad de las instituciones suele depender del funcionamiento de su dimensión organizativa y, por ello, propone una democratización de las administraciones públicas de cara a aumentar su rendimiento institucional. Bajo este punto vista, la democratización de las instituciones públicas lleva consigo el diseño e implantación de modelos organizativos pluralistas y participativos, en los que se institucionalice el diálogo con los ciudadanos y en los que, en consecuencia, se pueda alcanzar una resolución compartida de los problemas públicos que ayude a orientar los acuerdos a las necesidades reales de la sociedad. En esta línea, un buen gobierno o un gobierno con un cierto grado de calidad democrática se distinguiría, entre otras cuestiones, por contar estructuras administrativas participativas e integradoras en las que estén presentes los diferentes colectivos de afectados o de interesados con el tema a debatir, y en las que se contemple el intercambio y la interacción entre la esfera político-administrativa y la sociedad civil. En definitiva, la legitimación de la administración pública requiere introducir en el proceso de formación de las decisiones los intereses colectivos o difusos que emergen en la sociedad (Sánchez Morón, 1991).

Desde esta perspectiva, la participación de los representantes de intereses parciales o de demandas sociales específicas en las instituciones públicas es un complemento que facilita los procesos decisorios, los hace más transparentes, los dota de legitimación y, en consecuencia, ayuda a recuperar la confianza de los ciudadanos en sus administraciones públicas. Por ello, en el contexto actual, se considera prioritario diseñar instituciones que se adapten al pluralismo social, donde se integren en su estructura organizativa a aquellos

² En este caso, el término democratización debe entenderse en sentido amplio, pues es cierto que quienes representan no están dotados de la soberanía nacional, sino, tan solo, representan intereses parciales o demandas sociales específicas (García de Enterría y Fernández, 1986).

interlocutores que puedan recoger y trasladar al ámbito político-administrativo los intereses de los colectivos sociales a los que representan. Más que nada porque “si los mecanismos con los que nos hemos equipado para tomar decisiones fallan, difícilmente vamos a ser capaces de tomar decisiones adecuadas y a tiempo” (Harms y Pereyra, 2006:7) y que se ajusten a las demandas reales de la sociedad.

En función de lo señalado, se deduce que el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997; Peters, 2003) es un marco teórico que impregna también las páginas siguientes. Sobre todo porque este enfoque pone especial énfasis en el estudio de las instituciones, al considerarlas como el elemento central de la vida político-administrativa. Este modelo teórico interpreta que las instituciones son consecuencia de la acción humana deliberada (son un diseño humano) y que se utilizan para regularizar, condicionar y hacer previsible el comportamiento; es decir, para moldear la conducta individual y reducir, aunque no eliminar, la incertidumbre que domina gran parte del contexto político-administrativo. Por ello, el neoinstitucionalismo permite explicar cómo las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político (Sodaro, 2010: 67). En particular, el análisis de la dimensión interna de las instituciones (sus estructuras administrativas) contribuye a conocer cómo se regulariza, estabiliza y distribuye el poder entre los miembros que las constituyen, “las fronteras de la acción y estatus (o posición) de cada uno en las relaciones de poder dentro de la organización” (Lippi y Morisi, 2008).

Utilizando como telón de fondo este hilo conductor, esta ponencia pretende analizar los grupos de interés que participan en los órganos consultivos del área de asuntos sociales de la Comunidad de Madrid (CAM). En concreto, se identificarán y examinarán qué grupos de interés intervienen y cuál es su grado de participación con la finalidad de comprobar si la administración regional cuenta con arreglos institucionales pluralistas y democráticos en los que los representantes de la sociedad civil tienen un peso relevante en las deliberaciones, o si por el contrario sus estructuras formales se caracterizan por su déficit de democracia, por ser instituciones en las que se contempla de manera residual la participación social.

Las páginas siguientes se dividen en tres apartados. En una primera parte, se hace una aproximación conceptual al término de grupo de interés y a sus distintas tipologías. A continuación, se determina qué tipo de órganos consultivos contemplan portadores de intereses y se presenta, además, un diagnóstico cuantitativo de los órganos consultivos participados o de representación de intereses que existen actualmente en la administración

regional madrileña. En tercer lugar, se profundiza en el diseño institucional de los órganos consultivos asociados al área de asuntos sociales de la CAM con el objeto de conocer qué grupos de presión participan y cuál es su grado de representación. Por último, se finaliza con un epígrafe de conclusiones, en el que se destacan los aspectos más relevantes de la ponencia junto con algunas reflexiones al respecto.

2. Aproximación al concepto de grupos de interés y a sus tipologías

En un sentido amplio, Molins (1991,1996) entiende como grupo de interés “todo grupo organizado en defensa de un interés común, con independencia del modo de organización adoptado y el tipo de interés se defiende”. Además, un grupo de interés se distingue también porque su misión fundamental es incidir o llegar a incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas (Grant, 1989; Jordana, 2003; Molins, 1991). De este modo, como propone Uriarte (2008:264), el concepto de grupo de presión se caracteriza por los criterios siguientes: a) grupo organizado; b) grupo que plantea demandas articuladas en un campo específico; c) grupo que presiona a las autoridades políticas o a otros grupos sociales para influir en sus decisiones y actitudes; d) grupo que pretende conseguir decisiones favorables a sus intereses.

Como señala Vallés (2000:332), es complicado clasificar los grupos de interés, entre otras razones, por la enorme diversidad y abundancia de grupos existentes. Sin embargo, la mayor parte de los autores (Von Beyme, 1986; Medina Iborra, 2009; entre otros) destacan cinco categorías de grupos de interés: las organizaciones empresariales, los sindicatos, los grupos de profesionales y corporativos, los grupos de promoción o causales y las asociaciones políticas. Como se puede observar en el Cuadro 1, cada una de las tipologías enunciadas defiende un tipo de interés determinado: interés económico (organizaciones empresariales); derechos de los trabajadores (sindicatos); intereses profesionales (grupos profesionales y corporativos); interés ideológico o social (grupos causales); e interés político (asociaciones políticas).

Frente a la clasificación anterior, Vallés (2000) establece un modelo similar aunque con ciertos matices. En concreto, incluye a los sindicatos, organizaciones empresariales y colegios profesionales en la tipología “grupos de interés relacionados con la esfera económica”. Además, desagrega los grupos causales que defienden intereses ideológicos o sociales en dos categorías: los “grupos de interés que agrupan intereses sociales” en función de género, edad, lugar de residencia, condiciones físicas, entre otras cuestiones; y los “grupos causales ideológicos y culturales”. Por último, señala la existencia de “grupos de interés que

persiguen ciertos objetivos políticos”, entre los que incluye a las organizaciones que luchan por la defensa y el respeto de los derechos humanos.

Cuadro 1. Tipos de Grupos de Interés

Tipo	¿Qué intereses defienden o representan?
Organizaciones empresariales	Defienden intereses económicos.
Sindicatos	Defienden intereses de los trabajadores ante las empresas y el Gobierno.
Grupos profesionales y corporativos	Defienden intereses de los trabajadores independientes (granjeros, agricultores y ganaderos, entre otros) y de los profesionales liberales (médicos, abogados y arquitectos, entre otros)
Grupos de promoción o grupos causales	Defienden un interés ideológico o social más que económico (Iglesias y grupos ecologistas, entre otros). Estos grupos se dedican a incidir en la formación de la agenda gubernamental.
Asociaciones políticas o grupos de interés intergubernamentales	Defienden un interés político. Organismos públicos y organizaciones gubernamentales que persuaden a otros gobiernos para que tengan en cuenta sus necesidades o para que sus decisiones beneficien a su imagen o a sus ciudadanos (agencias y empresas públicas, Cruz Roja, entre otros).

Fuente: Elaboración propia a partir de Von Veyme (1986) y Medina Iborra (2009).

En las páginas siguientes se podrá comprobar cómo la mayor parte de los grupos de interés que participan en las instituciones consultivas vinculadas al área de asuntos sociales de la CAM pertenecen a las categorías de organizaciones empresariales, sindicatos y grupos de promoción o causales, o lo que es lo mismo a grupos que “encarnan los intereses económicos del trabajo y del capital” (Baena, 2000:212), es decir, sindicatos y asociaciones empresariales, y grupos causales que defienden intereses ideológicos y/o sociales. A todos ellos, se les suma también la presencia, en algunos casos, de una organización semiestatal, la Cruz Roja, a la que Von Beyme (1986) incluye en la tipología de “asociaciones políticas”.

3. Diagnóstico de los órganos consultivos de representación de intereses en la CAM.

Molins (1996:190) ya señaló hace unos años que la modernización de las administraciones públicas tenía uno de sus “síntomas de cambio en el proceso de toma de decisiones”, sobre todo porque la adaptación del ámbito político-administrativo a los nuevos tiempos llevaba consigo “la necesidad de implicar a los sectores afectados, estimulando su participación”. Por ello, una de las medidas recurrentes de los gobiernos y administraciones públicas fue la creación de órganos consultivos, sobre todo porque estas estructuras permitían “llevar a la práctica el objetivo de unas administraciones públicas más participativas y próximas al ciudadano” (Giménez, 1994:193).

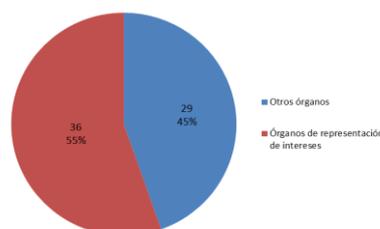
Según Mota (2002), la CAM es la tercera administración autonómica española con un mayor capital social –medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre los

asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación-. Sin embargo, no todos los órganos consultivos de la administración regional cuenta con la participación de grupos sociales, por lo que no se pueden llegar a catalogar de estructuras participativas.

Font y Llovet (1985) destaca la existencia de diferentes tipos de órganos consultivos, entre los que se distinguen, por su relación con el objeto de estudio de esta ponencia, los “órganos consultivos participados o de representación de intereses”. Este tipo de órganos consultivos se caracterizan por constituirse en función de criterios representativos y, por ello, sus miembros, o al menos parte de ellos, no se designan en razón de sus conocimientos cualificados o de su experiencia profesional, sino que son seleccionados por las organizaciones públicas o privadas portadoras de determinados intereses. Por tanto, los órganos consultivos participados o de representación de intereses se diferencian del resto de órganos consultivos por incluir en su dimensión organizativa a “portadores de intereses externos” (Font y Llovet, 1985:62); es decir, por contemplar la participación institucional de los grupos de interés.

En la CAM existen sesenta y cinco órganos consultivos, de los cuáles treinta y seis son órganos de representación de intereses. Por tanto, como se expone en el Gráfico 1, la mayor parte de los órganos consultivos regionales (55 por 100 sobre el total) se caracterizan por ser espacios institucionales participativos, en los que se ha formalizado la intervención de los grupos de interés en la deliberación de los asuntos públicos.

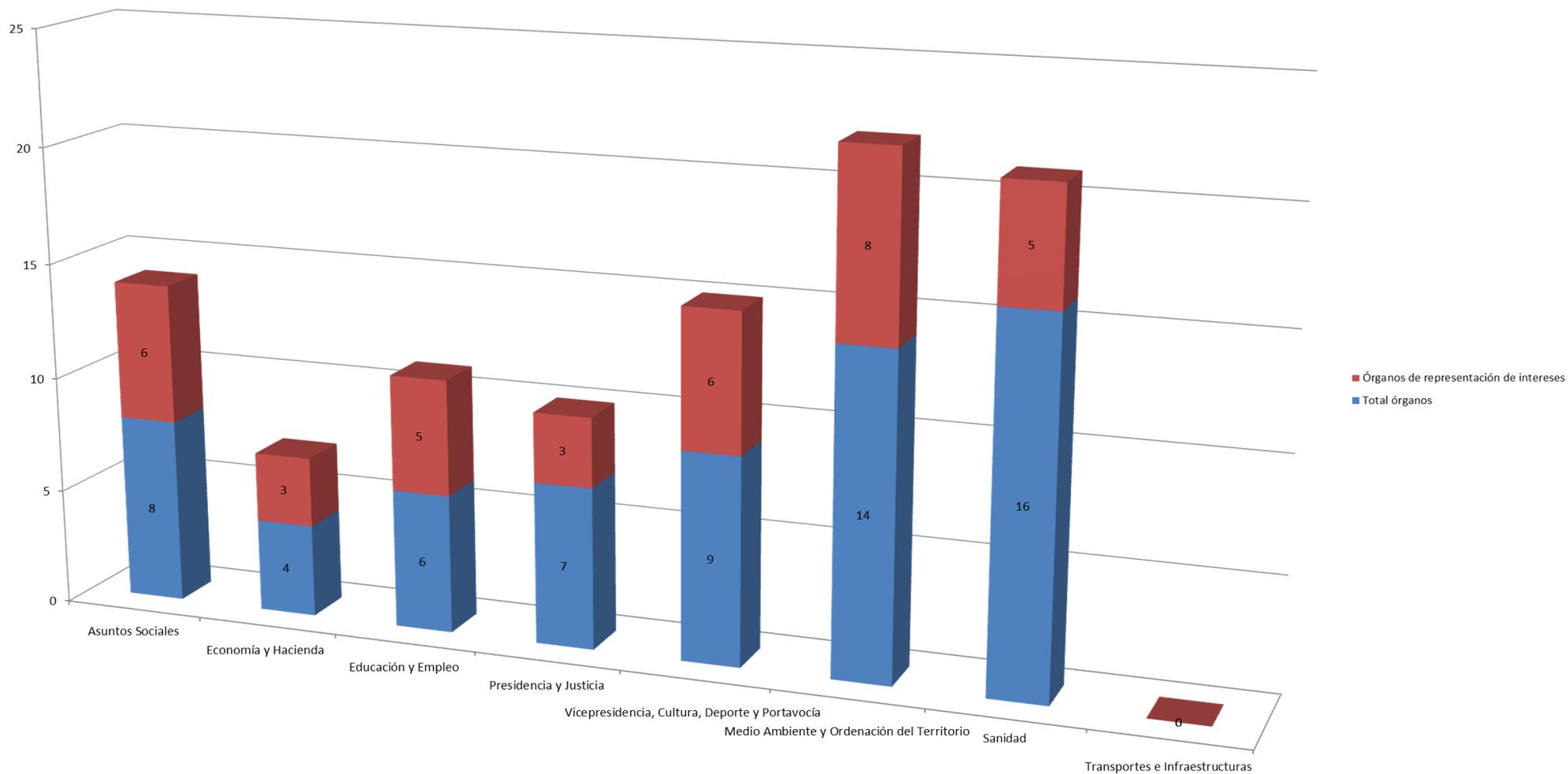
Gráfico 1.
Órganos de representación de intereses en la CAM (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2 expone cuál el diagnóstico actual de los órganos de representación de intereses de la CAM por consejería. En este caso, se puede constatar como todos los departamentos regionales tienen órganos de participación social menos Transportes e Infraestructuras. En las páginas siguientes, se analiza en profundidad la dimensión interna de los órganos participativos vinculados al área de asuntos sociales con la finalidad de conocer y examinar qué tipo de grupos de interés intervienen y cuál es el peso de su representación institucional.

Gráfico 2. Órganos de representación de intereses en la CAM por Consejería³



Fuente: Elaboración propia (datos de 20 de julio de 2011).

³ El Consejo Consultivo de la CAM no se recoge en este gráfico al no estar vinculado a ninguna Consejería.

4. Los grupos de interés en los órganos consultivos del área de asuntos sociales de la CAM

La Consejería de Asuntos Sociales de la CAM tiene como cometido principal la dirección y ejecución de la política regional en materia de servicios sociales, mujer e inmigración. Para el cumplimiento de esta finalidad ejerce una serie de competencias que abarcan los ámbitos siguientes: la protección de la familia; servicios sociales; atención a las personas mayores; atención a la dependencia; promoción social y fomento del voluntariado; promoción y consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la vida política, económica y social; e inmigración y cooperación al desarrollo⁴.

Los órganos consultivos vinculados a esta unidad administrativa responden a estos criterios de divisionalización funcional y se destinan, por tanto, a prestar el apoyo y asesoramiento necesario en materias relacionadas con la política social y de inmigración de la CAM. En concreto, en el área regional de asuntos sociales de destacan seis órganos consultivos de representación social⁵: el Consejo Asesor de Bienestar Social; el Consejo de Cooperación al Desarrollo; el Consejo Regional de Mayores; el Foro Regional para la Inmigración; el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia; y el Consejo Asesor a las Personas con Discapacidad.

El cometido de este apartado es analizar la estructura interna de estos órganos de representación de intereses, especialmente de su máximo órgano de deliberación y decisión (el Pleno), con la finalidad de conocer qué tipos de grupos de interés participan con voz y voto en estos espacios institucionales en los que se debaten asuntos fundamentales que afectan a la (re)formulación y desarrollo de las políticas y servicios sociales de la CAM. De este modo, se podrán verificar cuál es el peso de los portadores de intereses externos en su dimensión organizativa y qué diseños institucionales gozan de un mayor pluralismo e integración, con un mayor grado de participación de los grupos de interés.

4.1. El Consejo Asesor de Bienestar Social

El Consejo Asesor del Bienestar Social es el órgano más antiguo adscrito al área de asuntos sociales de la CAM, ya que se constituye en el año 1984⁶ como mecanismo institucional de participación con carácter asesor y consultivo en materia de servicios sociales.

⁴ Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales.

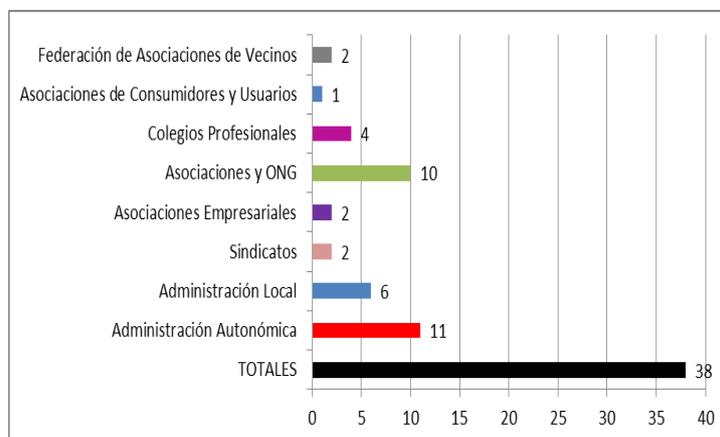
⁵ El Consejo de Cooperación al Desarrollo y el Foro de Inmigración son dos órganos que se han vinculado al departamento de asuntos sociales a partir de los últimos cambios estructurales realizados tras las elecciones autonómicas del 2011.

⁶ Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid.

En concreto, desarrolla las competencias siguientes: emitir de informes sobre los programas y los planes asociados a las políticas y los servicios sociales regionales y, además, aprueba la evaluación de su cumplimiento; realizar informes sobre las normas que determinan las condiciones y requisitos para tener acceso a la prestación de servicios; y dar su parecer sobre la elaboración de los programas presupuestarios asociados al ámbito social. A estas funciones se le suma la de formular propuestas e iniciativas sobre los aspectos enumerados.

La vertiente intraorganizativa de este órgano de representación de intereses remarca la existencia de varias tipologías de personal (ver Gráfico 3): los miembros pertenecientes a las administraciones públicas local (seis vocales) y autonómica (once vocales, entre los que se incluye al presidente y vicepresidente del órgano); los representantes sindicales (dos vocales) y de las asociaciones empresariales (dos vocales); el personal procedente de los colegios profesionales (cuatro vocales); un participante de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores; dos representantes de la Federación de Asociaciones de Vecinos; y los miembros de las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, el colectivo social más numeroso al ocupar diez de los treinta y ocho puestos del órgano.

Gráfico 3.
Estructura interna del Consejo Asesor de Bienestar Social

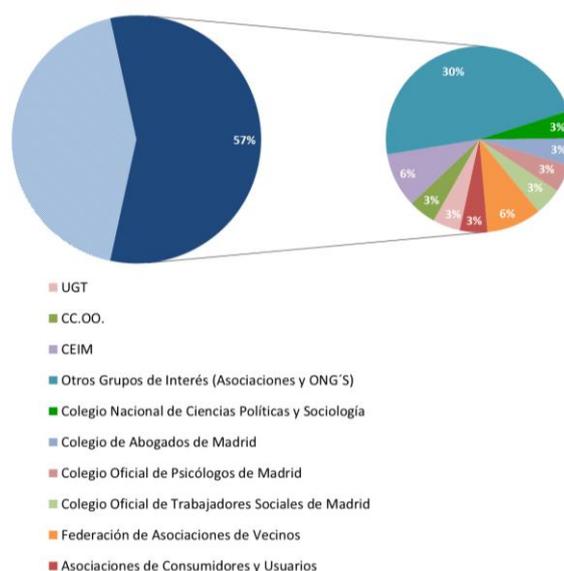


Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de participación institucional de los grupos de interés en el Consejo de Bienestar Social alcanza un 57 por 100 sobre el total. Los grupos relacionados con la esfera económica se encuentran claramente representados a través de diferentes colectivos: sindicatos; asociaciones empresariales; y asociaciones de usuarios y consumidores. En concreto, las dos organizaciones sindicales mayoritarias operantes en la CAM, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) tienen un índice de

representación de un 3 por 100 respectivamente. Las dos vocalías destinadas a las asociaciones empresariales regionales se han cubierto por personal perteneciente a la misma entidad, la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (en adelante CEIM). De este modo, su grado de representación alcanza un 6 por 100 sobre el total. Respecto a los grupos profesionales que encarnan y defienden también intereses económicos se destaca la presencia de cuatro Colegios Profesionales (el Colegio de Nacional de Politólogos y Sociólogos, el Colegio de Abogados de Madrid, el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid y el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid) que detentan un porcentaje de representación de un 3 por 100 cada uno. El mismo peso obtiene la Asociación de Usuarios y Consumidores que, como destaca Jerez Mir (1997), aunque es un grupo de interés que defiende intereses colectivos también busca beneficios materiales para sus afiliados.

Gráfico 4.
Grado de representación de los grupos de interés en el Consejo Asesor de Bienestar Social
 (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en el Consejo de Bienestar Social también intervienen aquellos grupos de interés que agrupan a colectivos sociales en razón de su lugar de residencia, en este caso se encuentran representados por la Federación de Asociaciones de Vecinos, cuyo porcentaje de participación institucional asciende a un 6 por 100.

Por último, en este espacio deliberativo intervienen además determinados grupos causales, las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que defienden intereses sociales, cuyo nivel de representación es de un 30 por 100. Sin embargo, aunque hasta el momento no se han obtenido datos que corroboren qué tipo de grupos causales componen este órgano, se

debe matizar que cada asociación cuenta con un solo representante, por lo que su participación institucional individual es de un 3 por 100 sobre el total.

4.2. El Consejo de Cooperación al Desarrollo

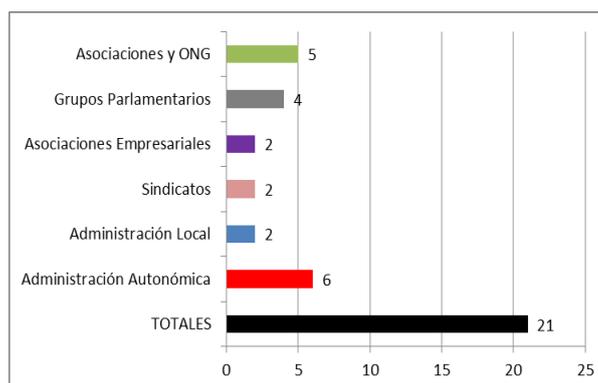
El 11 de diciembre de 1997⁷ se creó el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la CAM como un foro de diálogo y consulta destinado a la reflexión y el asesoramiento en materia de cooperación al desarrollo, y con la pretensión además de sensibilizar a la sociedad regional madrileña en este ámbito.

Para el cumplimiento de esta finalidad se le otorgaron las funciones siguientes: asesorar sobre las líneas generales, los principios y los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de la CAM; informar previamente sobre los anteproyectos de leyes y demás disposiciones relacionadas con la cooperación al desarrollo; formular informes y remitirlos al Consejo de Gobierno de la CAM, especialmente, sobre la situación, evolución y participación de la sociedad madrileña en el ámbito de la cooperación al desarrollo, así como sobre las necesidades económicas y presupuestarias que afecten a dicho ámbito; realizar propuestas, recomendaciones y sugerencias a la administración regional que tengan como objetivo impulsar acciones de sensibilización, formación y educación que ayuden a fomentar los valores de la cooperación al desarrollo y de la solidaridad internacional en la sociedad madrileña, especialmente entre los jóvenes; emitir dictamen de cuantos asuntos someta a su consulta la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros; emitir los informes y consultas sobre cooperación al desarrollo que le sean planteadas por los alcaldes de la CAM; y cuantas otras funciones de carácter consultivo le encomiende el Consejo de Gobierno o sus miembros en materia de cooperación al desarrollo.

Como se puede observar en el Gráfico 5, el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la CAM cuenta en la actualidad con veintiún miembros, de los cuáles seis pertenecen a la administración regional, dos a los ayuntamientos madrileños, dos a los sindicatos, dos a las asociaciones empresariales, cinco a organizaciones no gubernamentales y cuatro a la Asamblea de Madrid.

⁷ Decreto 174/1997, de 11 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Gráfico 5.
Estructura interna del Consejo de Cooperación al Desarrollo

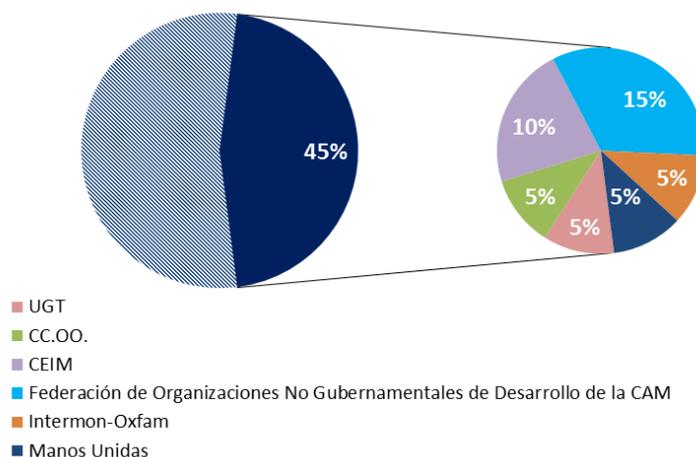


Fuente: Elaboración propia.

Si se profundiza en el papel que juegan los grupos de interés en las dinámicas internas de este espacio deliberativo se puede comprobar como tienen un grado de representación que alcanza un 45 por 100 sobre el total (ver Gráfico 6). Este porcentaje se distribuye en diferentes tipos de grupos de presión: asociaciones empresariales, sindicatos y grupos causales, aquellos que tienen un interés social o ideológico vinculado, en mayor o menor medida, con la cooperación al desarrollo. En particular, los grupos causales se identifican con tres organizaciones no gubernamentales: Intermon-Oxfam, Manos Unidas y la Federación de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la CAM (en adelante FONDGCAM). Las dos primeras se caracterizan por su ideología católica y por compartir la misión de luchar contra el hambre, la pobreza y el subdesarrollo, entre otras cuestiones. Por ello, sus actividades se destinan a fomentar la igualdad y la justicia social y a promover la educación al desarrollo. En el caso de la FONDGCAM es una entidad que engloba a ciento catorce organizaciones no gubernamental con sede en la CAM y su cometido fundamental es coordinar y articular medidas relacionadas con la cooperación al desarrollo.

Respecto a la participación institucional de estos grupos de interés, la FONDGCAM es la que goza de un mayor nivel de representación (15 por 100) frente a las otras dos entidades no gubernamentales cuyo peso es de un 5 por 100 cada una. En lo referente a los sindicatos, UGT y CCOO tienen un índice de participación de un 5 por 100 respectivamente. Por otro lado, los dos vocales pertenecientes a las asociaciones empresariales se han cubierto por única entidad, la CEIM, como suele ser la costumbre en todos los órganos consultivos regionales. De este modo, su grado de representación alcanza un 10 por 100 sobre el total.

Gráfico 6.
Grado de representación de los grupos de interés en el Consejo de Cooperación al Desarrollo
(% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

4.3. El Consejo Regional de Mayores

El Consejo Regional de Mayores se creó en el año 1998⁸ como órgano consultivo, de asesoramiento, participación y corresponsabilidad en todos aquellos temas relacionados con el bienestar social y la calidad de vida de los mayores. Por tanto, este mecanismo institucional se originó para servir de espacio de deliberación e intercambio entre los representantes sociales de las personas mayores ubicadas en la CAM y las administraciones autonómica y local.

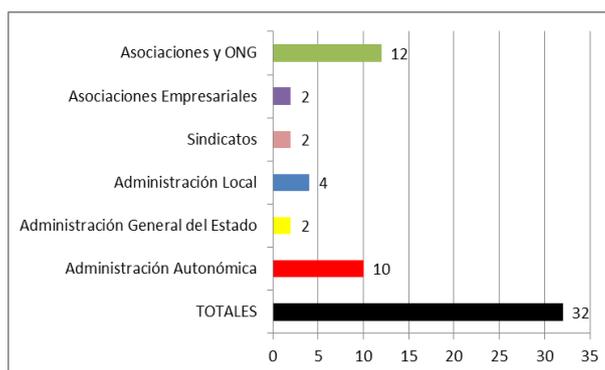
Este órgano de representación de intereses tiene asignadas las funciones siguientes: presentar reivindicaciones e iniciativas en defensa de los intereses de los mayores antes lo poder públicos; participar en los órganos consultivos autonómicos y locales relacionados con este sector o con aquellas áreas de bienestar social que repercutan en su calidad de vida; conocer e informar sobre los proyectos normativos que puedan afectar a los mayores; proponer la adopción de medidas de actuación en el marco de las políticas de bienestar social; promover y/o realizar acciones de información y divulgación sobre normativa, programas y recursos en marcha o en proyecto, que afecten a las personas mayores; realizar el seguimiento, control y evaluación de las acciones que se desarrollen en materia de atención a personas mayores; y fomentar el asociacionismo del sector prestando el apoyo y la asistencia técnica necesaria.

En la estructura formal del Consejo Regional de Mayores se compone de treinta y dos miembros que se distribuyen de la manera siguiente (ver Gráfico 7): dos de la administración

⁸ Decreto 65/1998, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores.

estatal (el Subdirector General del IMSERSO y otro del Consejo Estatal de Personas Mayores); diez de la administración regional (diez directivos y funcionarios con un rango mínimo de jefe de servicios, el Consejero de Asuntos Sociales -Presidente del órgano- y el Director General del Mayor-Vicepresidente-); cuatro de la administración local; dos de los sindicatos; dos de las asociaciones empresariales; y doce de las asociaciones, federaciones, entidades y centros sin fin de lucro de personas mayores.

Gráfico 7.
Estructura interna del Consejo Regional de Mayores



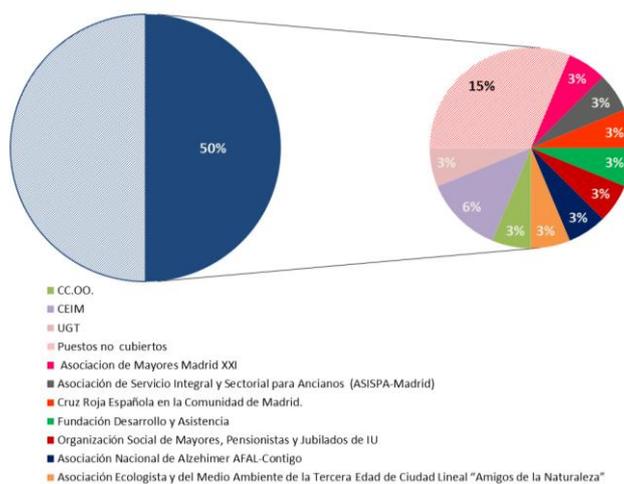
Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva formal, el peso de los grupos de interés en este órgano regional debería ser de un 50 por 100. Sin embargo, como se puede apreciar en el Gráfico 8, un 15 por 100 de los puestos asignados a los representantes de organizaciones sociales sin ánimo de lucro se encuentran a día de hoy sin cubrir. De este modo, la representación institucional de los grupos de presión causales se ha reducido a seis entidades a las que les corresponde un 3 por 10 de participación (un representante) respectivamente: la Asociación Nacional de Alzheimer, AFAL-Contigo; la Fundación Desarrollo y Asistencia; la Asociación de Mayores Madrid XXI; la Asociación de Servicio Integral y Sectorial para Ancianos (en adelante ASISPA); la Asociación Ecologista y del Medio Ambiente de la Tercera Edad de Ciudad Lineal “Amigos de la Naturaleza”; y la Organización Social de Mayores, Jubilados y Pensionistas de Izquierda Unida. Estos grupos defienden intereses sociales diversos, aunque vinculados en mayor o menor medida con la defensa y mejora de la calidad de vida de los ancianos de la región. Entre los colectivos citados, se destacan aquellos que protegen los intereses de los ancianos afectados por enfermedades y sus familias y que, en algunos casos, se encuentran en situación de dependencia, por lo que necesitan de asistencia personal (AFAL-Contigo, ASISPA y Fundación Desarrollo y Asistencia). Por otro lado, también se diferencian las asociaciones constituidas en razón de la edad; es decir, compuestas por

personas mayores (Asociación de Mayores Madrid XXI, Organización Social de Mayores, Jubilados y Pensionistas de Izquierda Unida y la Asociación Ecologista y del Medio Ambiente de la Tercera Edad de Ciudad Lineal “Amigos de la Naturaleza”). Además de estos grupos causales, en el Consejo Regional de Mayores se evidencia la presencia de un grupo de interés político, la Cruz Roja, cuyo índice de representación también es de un 3 por 100.

Por último, junto con los grupos de interés analizados, en la estructura formal de este órgano consultivo regional se encuentran integrados además los grupos relacionados con la esfera económica, los sindicatos mayoritarios regionales, con una representación institucional similar a los de los grupos anteriores, de un 3 por 100 respectivamente, y de la CEIM cuyo índice de participación se duplica y, por ello, obtiene un 6 por 100 de representación.

Gráfico 8.
Grado de representación de los grupos de interés en el Consejo Regional de Mayores en función de la estructura formal (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

4.4. El Foro Regional para la Inmigración

El 23 de abril de 1998, en la misma fecha que se originó el Consejo Regional de Mayores, comenzó su andadura el Foro Regional para la Inmigración de la CAM con el objeto de articular un cauce de participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración. Para ello, se le concedieron las funciones siguientes:

a) Funciones consultivas: estudiar y considerar las consultas remitidas por el departamento al que está adscrito, emitiendo los dictámenes e informes oportunos; formular propuestas y recomendaciones; sugerir modificaciones y actualizaciones en los futuros planes de actuación para inmigrantes; y elaborar y presentar un informe anual sobre la situación de la

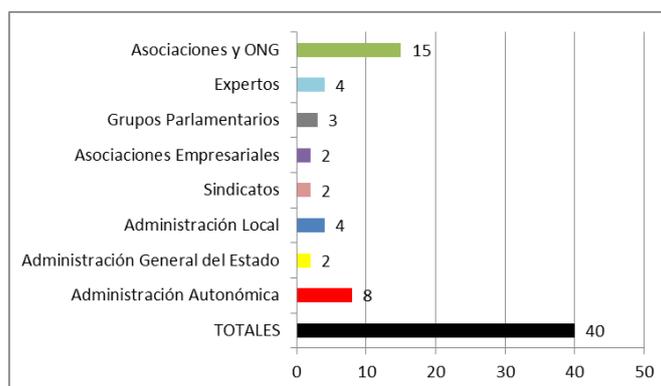
población de origen extranjero en la CAM, especialmente sobre los procesos de integración y exclusión, así como sobre las actitudes y conductas de la población autóctona y las relaciones interétnicas e intercomunitarias.

b) Funciones de participación: recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales vinculadas a los fenómenos de la inmigración y el refugio; impulsar la participación de la población de origen extranjero en la vida pública y social de la administración regional; y recibir información sobre programas y actividades dirigidos a inmigrantes y refugiados que se lleven a cabo tanto en la administración autonómica como en los municipios.

c) Funciones de mediación y de comunicación: servir como puente, nexo o vínculo entre las administraciones y las organizaciones sociales; facilitar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre los colectivos de inmigrantes y refugiados, las entidades sociales y las administraciones públicas; construir un ámbito desde donde se potencie el diálogo y la colaboración entre las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y otras entidades sociales; contribuir a la prevención, regulación y resolución de tensiones y conflictos; potenciar la educación cívica y la sensibilización positiva del conjunto de la población madrileña ante los fenómenos de la inmigración y el refugio; y elevar al Foro Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes, las propuestas y acuerdos a los que llegue el Foro Regional para la Inmigración de la CAM.

Como se puede apreciar en el Gráfico 9, en el diseño organizativo del Foro se apuesta claramente por una alta presencia de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la inmigración (quince miembros frente a un total de cuarenta). Además, también se identifica a los denominados “agentes sociales”, dos representantes de los sindicatos y dos de las asociaciones empresariales. Junto a estos colectivos de ámbito asociativo, en este espacio deliberativo se encuentran también reflejados el personal vinculado a los distintos ámbitos territoriales de las administraciones públicas (dos de la estatal, ocho de la autonómica y cuatro de la local), miembros de la asamblea regional (tres), y expertos en el sector de la inmigración (cuatro).

Gráfico 9.
Estructura interna del Foro Regional para la Inmigración



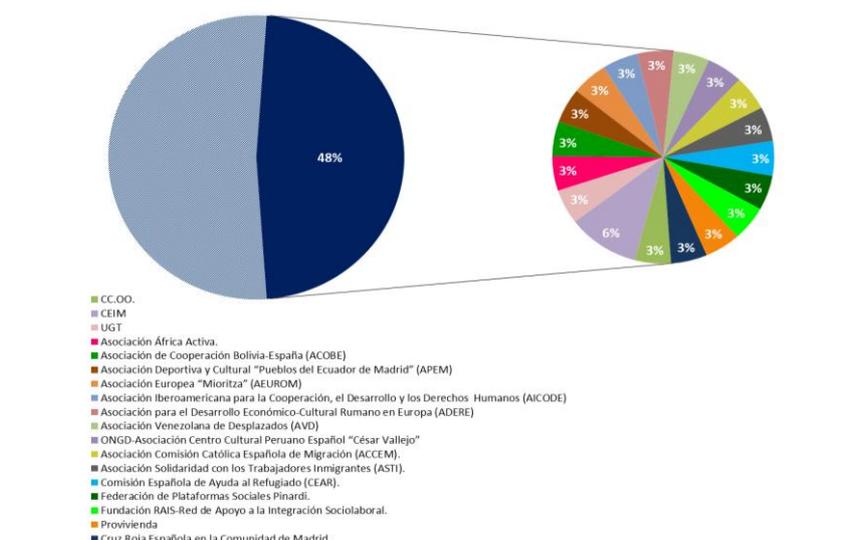
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 10 pone en evidencia cómo el grado de representación global de los grupos de interés en el Foro asciende a un 48 por 100 sobre el total. En concreto, el porcentaje de representación de cada grupo de presión es de un 3 por 100, excepto las asociaciones empresariales cuyos dos miembros pertenecen a la misma entidad, el CEIM, por lo que cuenta con un índice de participación de un 6 por 100. En el caso de los grupos de presión causales sus representantes pertenecen a catorce asociaciones ideológicas y sociales: la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM); la Asociación Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI); la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); la Fundación RAIS-Red de apoyo a la integración sociolaboral (RAIS); Provivienda; la Asociación África Activa; la Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBE); la Asociación deportiva y cultural “Pueblos del Ecuador de Madrid” (APEM); la Asociación Europea “Mioritza” (AEUROM); la Asociación para el desarrollo económico-cultural rumano en Europa (ADERE); la Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE); la Asociación Venezolana de Desplazados (AVD); la ONGD-Asociación Centro Cultural peruano español “César Vallejo; y la Federación de Plataformas Sociales Pinardi. La mayor parte de los grupos sociales enunciados tienen como cometido defender los derechos de la población inmigrante en el ámbito regional madrileño, bien de manera general, pero con una clara tendencia católica (ACCEM, ASTI y Federación de Plataformas Sociales Pinardi), o bien de manera específica, representando los intereses de los inmigrantes procedentes de un ámbito territorial determinado (venezolanos –AVD-; peruanos –“César Vallejo”-; rumanos –ADERE- ; africanos -Asociación África Activa-; bolivianos –ACOBE-; ecuatorianos –APEM-; e iberoamericanos -AICODE-). Junto con estos grupos causales, el Foro Regional para la Inmigración cuenta también con una

asociación política, la Cruz Roja, cuyo índice de participación institucional es de un 3 por 100.

Respecto a los grupos de presión que defienden intereses económicos, sindicatos y asociaciones empresariales, su porcentaje de representación asciende a un 3 por 100 respectivamente.

Gráfico 10.
Grado de representación de los grupos de interés en el Foro Regional para la Inmigración
(% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

4.5. El Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia

El Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la CAM se constituye en el año 1999⁹, sustituyendo así a la anterior Coordinadora de Atención a la Infancia y la Adolescencia¹⁰.

Los objetivos fundamentales de este órgano asesor y consultivo en materia de infancia y adolescencia son los siguientes: impulsar la coordinación y colaboración de las diferentes administraciones públicas y servicios sectoriales que actúan en este campo; incrementar y consolidar la participación en los servicios públicos orientados a la infancia de las entidades, asociaciones y organizaciones de iniciativa social, que se ocupan en inciden en la calidad de vida de los menores que residen en el territorio de la CAM; y fomentar y articular la

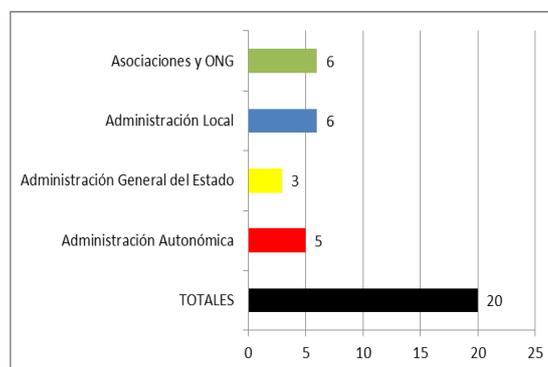
⁹ Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

¹⁰ Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

participación social de los niños, niñas y adolescentes, facilitando un cauce institucional adaptado a sus circunstancias.

Para la consecución de estos objetivos, el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia se ha provisto de un modelo institucional compuesto por veinte miembros distribuidos de la manera siguiente (ver Gráfico 11): tres de la administración estatal; cinco de la administración regional (entre los que encuentran el presidente y vicepresidente del órgano); seis de la administración local; y seis representantes de entidades de iniciativa social o sin ánimo de lucro.

Gráfico 11.
Estructura interna del Consejo de Atención a la Infancia y Adolescencia

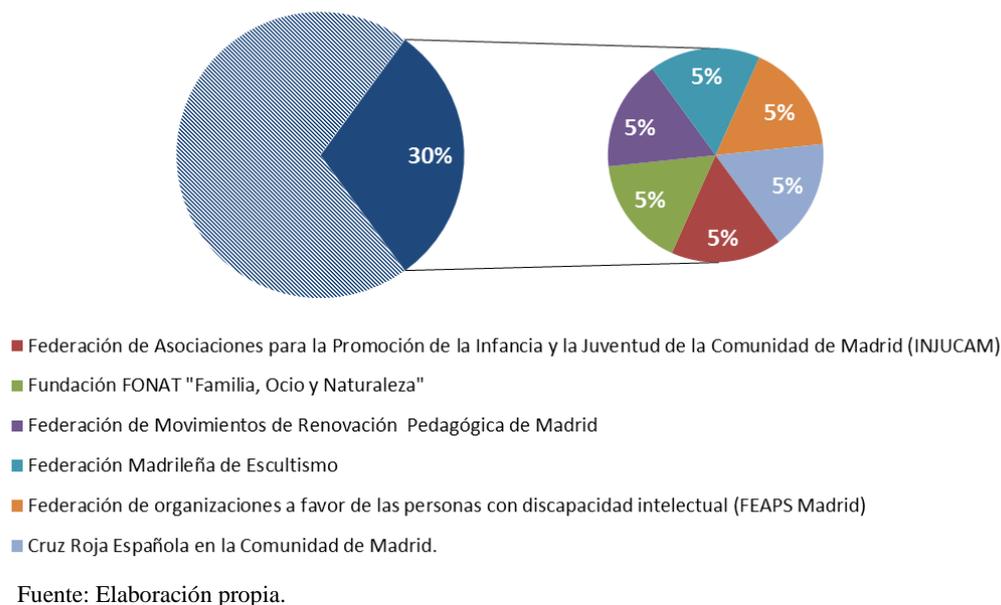


Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico 12, los diferentes grupos de interés que intervienen en este órgano participativo tienen una representación total de un 30 por 100. En concreto, este porcentaje se encuentra dividido de manera equitativa en cinco grupos causales relacionados con la infancia y adolescencia y una asociación política, a los que corresponde un porcentaje de 5 por 100 de representación respectivamente. Los grupos de interés causales son los siguientes: la Fundación Familia, Ocio y Naturaleza (FONAT); la Federación de Asociaciones para la promoción de la Infancia y la Juventud de la CAM (INJUCAM); la Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Madrid; y la Federación Madrileña de Escultismo (FME); y la Federación de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS-Madrid). Los grupos citados defienden intereses de los niños y adolescentes bien de manera general y diversa (INJUCAM) o bien de forma sectorial; es decir, que afectan directamente a áreas concretas: educación (Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Madrid), ocio y tiempo libre (FME y FONAT), medio ambiente (FONAT) y atención a niños y jóvenes con discapacidad intelectual (FEAPS). Por

último, en el Consejo de Atención a la Infancia y Adolescencia también interviene una asociación política, la Cruz Roja, cuya participación institucional asciende, al igual que los grupos causales, a un 5 por 100.

Gráfico 12.
Grado de representación de los grupos de interés en el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia (% sobre el total)



4.6. El Consejo Asesor de Personas con Discapacidad

El Consejo Asesor de Personas con Discapacidad se originó en el año 2000¹¹ como un cauce de conocimiento, estudio y presentación de posibles soluciones a los problemas que afectaban a las personas con discapacidad de la CAM. Para ello, se apostó por una estructura participativa en la que los usuarios (a través de los representantes de sus organizaciones sociales) podían presentar sugerencias y propuestas que orientaran los programas y los servicios públicos de la administración regional a las necesidades reales de las personas con discapacidad.

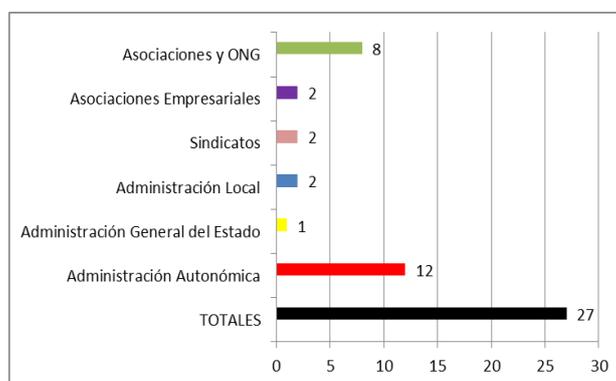
Las funciones que desarrolla esta institución participativa son, entre otras, las siguientes: defender los intereses del sector a través de la presentación de reivindicaciones e iniciativas ante los poderes públicos; participar en los órganos consultivos que aborden el tema de los discapacitados, en particular, o que repercutan en su calidad de vida, en general; conocer e informar sobre la normativa que afecte a este colectivo; proponer medidas de actuación en el marco de la política del bienestar social relacionadas con la atención a la discapacidad; promover y ejecutar acciones de información y divulgación sobre normativa, programas y recursos, en

¹¹ Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

ejecución o en proyecto, que afecten a las personas con discapacidad; supervisar y evaluar las líneas generales de actuación que se desarrollen en materia de atención a personas con discapacidad; conocer los planes y programas generales de actuación de la administración autonómica, en el campo de la atención a los discapacitados; conocer e informar cuantos asuntos sean planteados al consejo por parte de las asociaciones y representantes del sector; y estimular la participación de las personas con discapacidad en los organismos públicos dedicados a su atención.

El Consejo Asesor de Personas con Discapacidad cuenta con veintisiete miembros que tienen derecho a voto, aunque se prevé la participación con voz pero sin voto de otros asesores externos. En concreto, los grupos de ámbito asociativo solo tienen ocho representantes y la mayor parte de los puestos se ocupan por la administración regional (doce). Además, a las asociaciones empresariales y sindicatos se les concede dos vocalías, al igual que en la mayor parte de los órganos participativos analizados (salvo en el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia donde no intervienen). Por último, en este órgano consultivo de representación de intereses también se incluye el personal gubernativo local (dos representantes) y el estatal (un representante).

Gráfico 14.
Estructura interna del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad

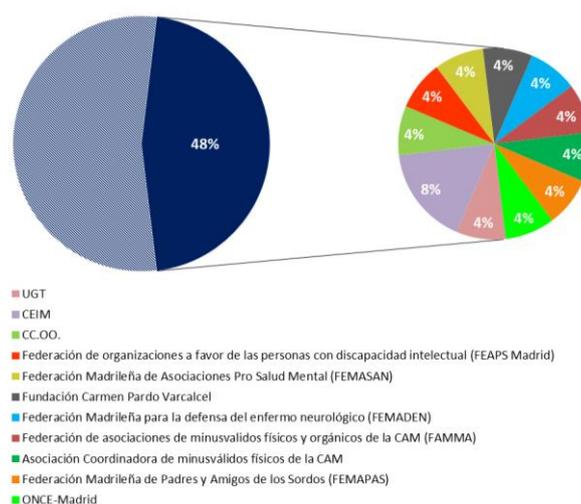


Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 14, se puede observar que el peso de los grupos de interés en el órgano consultivo asciende a 48 por 100 sobre el total. Sin embargo, este porcentaje no se concentra en un solo colectivo, sino que se encuentra desagregado en diversos tipos de grupos. Por un lado, los grupos de ámbito económico, sindicatos y asociaciones empresariales, tienen una participación de un 8 por 100 respectivamente, aunque en el caso de los sindicatos este porcentaje se distribuye entre UGT y CCOO. Por otro lado, los representantes de los grupos

causales o promotores tienen una representación de un 4 por 100 cada uno y pertenecen a las entidades siguientes: la Federación Madrileña de Asociaciones Pro Salud Mental (FEMASAM); la Fundación Carmen Pardo Valcarce; la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la CAM (FAMMA); la Federación de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS-Madrid); Federación Madrileña para la Defensa del Enfermo Neurológico (FEMADEN); la Asociación Coordinadora de Minusválidos Físicos de la CAM; la Federación Madrileña de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos (FEMAPAS); y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE-Madrid). Este mapa de grupos refleja que sus intereses se destinan a defender y mejorar las condiciones de vida de los las personas con deficiencias físicas, sensoriales (vista y oído) e intelectuales.

Gráfico 15.
Grado de representación de los grupos de interés en el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

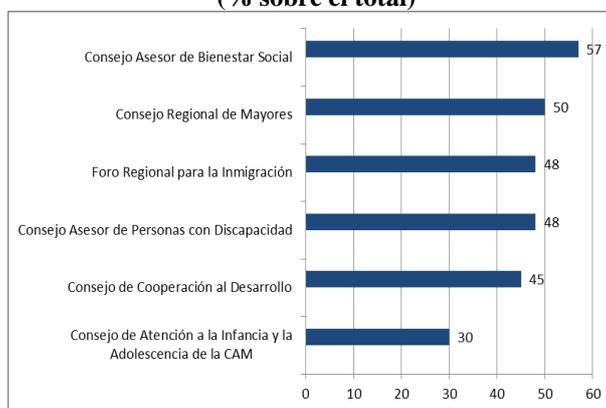
Esta ponencia ha contribuido a conocer qué grupos de interés se encuentran integrados en los espacios institucionales vinculados al área de asuntos sociales de la CAM y cuál es su grado de representación institucional. En particular, los resultados obtenidos permiten arrojar algunas conclusiones, entre otras las siguientes.

En primer lugar, el diagnóstico general de los órganos consultivos de la CAM ha permitido constatar como todos los departamentos regionales cuentan, en mayor o menor

medida, con órganos de representación de intereses, excepto la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

En segundo lugar, se ha podido comprobar como seis de los ocho órganos consultivos vinculados al departamento de asuntos sociales cuentan con grupos de interés en su estructura interna. Además, como se puede observar en el Gráfico 16, la escala de participación institucional de los grupos de interés en estos espacios deliberativos gira entre un 57 por 100 de máximo y un 30 por 100 de mínimo. En concreto, el Consejo Asesor del Bienestar Social es el que obtiene un mayor grado de representación seguido por el Consejo Regional de Mayores con un 50 por 100. El tercer puesto lo ocupan dos órganos, el Foro Regional de la Inmigración y el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, ambos con el mismo porcentaje de participación de los grupos de interés, un 48 por 100 respectivamente. El siguiente lugar en la escala pertenece al Consejo de Cooperación al Desarrollo, cuyo índice de representación asciende a un 45 por 100. Por último, el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia es el que tiene, con un 30 por 100, un menor porcentaje de participación institucional de los grupos de interés.

Gráfico 16.
Escala de participación institucional de los grupos de interés
en los órganos consultivos de la Consejería de Asuntos Sociales de la CAM
(% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

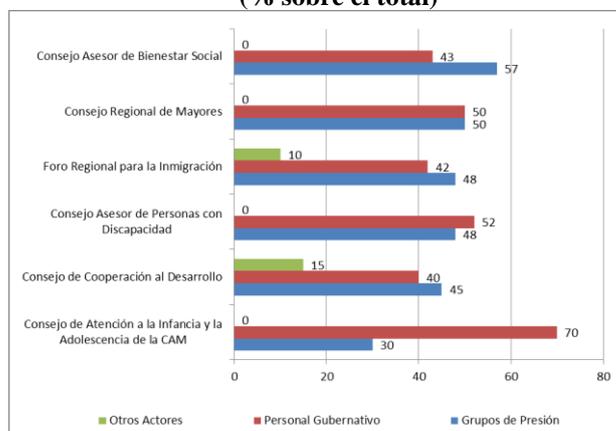
En tercer lugar, se ha verificado como los grupos organizados que defienden y encarnan los intereses económicos del trabajo y del capital, es decir, los sindicatos y las asociaciones empresariales, suelen intervenir con dos representantes por colectivo en todos los órganos consultivos analizados, menos en el Consejo de la Infancia y de la Adolescencia. Por tanto, estos dos “agentes sociales” reciben un trato preferencial en relación con otros colectivos de la sociedad civil regional que no participan en los órganos consultivos

analizados. En el caso de los sindicatos la participación se encuentra fragmentada, porque todos los órganos consultivos del área de asuntos sociales cuentan con la presencia de un representante de CCOO y otro de UGT. Sin embargo, los dos vocales asignados a las asociaciones empresariales suelen pertenecer a la misma entidad, el CEIM, por lo que este grupo de presión ve duplicado su grado de influencia en los espacios institucionales del área de asuntos sociales de la CAM. La participación institucional tanto de los sindicatos como de las asociaciones económicas en los órganos donde se debaten asuntos que afectan a las políticas y servicios sociales denota como, hoy en día, estas entidades han ido ampliando su intervención a otros campos adyacentes, la asistencia a personas con discapacidad, la infancia, la adolescencia, la cooperación al desarrollo y la inmigración. Por ello, en el contexto actual, la participación de los sindicatos y las asociaciones empresariales se suele calificar de “pluridimensional y generalizada” (Sanchez Morón, 1980).

En cuarto lugar, en esta ponencia se ha puesto de manifiesto como los grupos profesionales (colegios profesionales) solo intervienen en uno de los seis órganos analizados (el Consejo Asesor de Bienestar Social) y como los grupos de interés causales participan en todos los espacios deliberativos. Además, se ha detectado la presencia de una asociación política, la Cruz Roja, en tres órganos consultivos de representación de intereses: el Consejo Regional de Mayores, el Foro Regional para la Inmigración y el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

En quinto lugar, el análisis de la dimensión interna de cada órganos de representación intereses del área de asuntos sociales ha permitido corroborar como, en algunos casos, el peso institucional de los grupos de interés es inferior al que obtienen conjuntamente el personal gubernativo regional, local y/o estatal. Por otro lado, en aquellos supuestos en los que intervienen además otros actores, éstos pertenecen a los grupos parlamentarios regionales. De este modo, en el Gráfico 17 se puede constatar como en cuatro de los seis órganos regionales analizados (Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, Foro Regional para la Inmigración, Consejo de Cooperación al Desarrollo y Consejo Asesor de Personas con Discapacidad) el grado de participación institucional de las autoridades político-parlamentarias es mayor que la de los grupos de interés. En consecuencia, los grupos de interés se encuentran desplazados en determinados espacios institucionales autonómicos, ya que son los actores vinculados al poder ejecutivo y legislativo quienes controlan las parcelas formalizadas de poder (número de votos) en la estructura administrativa y, por tanto, su influencia trasciende y puede llegar a mediatizar las deliberaciones y los acuerdos que se adopten en estos órganos deliberativos.

Gráfico 17.
La participación institucional de los grupos de interés y del personal gubernativo en los órganos consultivos de la Consejería de Asuntos Sociales de la CAM (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia.

En sexto lugar, es importante señalar la existencia de un desajuste en la participación institucional concedida a los grupos de interés en el Consejo Regional de Mayores. En concreto, aunque su porcentaje de representación formal debería ascender a un 50 por 100 (ver Gráfico 17), la realidad es que solo se han cubierto un 35 por 100 de las vocalías. En consecuencia, el personal gubernativo adquiere una representación mayoritaria (50 por 100) en este órgano y, por tanto, controla también el proceso deliberativo y decisorio.

En séptimo lugar, destacar que cuando la participación se institucionaliza de forma muy sectorializada y fragmentada y sobre la base de una representatividad diferenciada numéricamente, los participantes suelen ser una pléyade de grupos de presión ínfimos, cada uno con sus intereses particulares (Sánchez Morón, 1980). Y que esto es lo que ocurre, en mayor o menor medida, en los casos analizados.

Por último, solo incidir en que no se debe olvidar que el diseño de una institución es una decisión política. Por tanto, al final son las autoridades político-administrativas quienes deciden a qué tipo de interlocutores sociales se les da cabida en el juego institucional y qué tipo de recursos o poder (votos) se les da para ello. En conclusión, como ya advirtió Neuman (1973), “el problema de la democracia moderna no es tanto poner límites al poder político, sino utilizarlo racionalmente fomentando una efectiva participación de la masa en su gestión” y, para ello, es fundamental contar con diseños institucionales integradores, en los que haya una distribución equitativa de las parcelas de poder entre la esfera política y los grupos formalizados que representan los intereses de la sociedad civil.

Bibliografía

- Baena del Alcazar, M. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Caminal Badia, M.2003.*Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Crozier, M. 1995. “La posición del Estado ante los otros actores”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2: 93-99.
- Donatti, P. 2004. “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 108: 9-47.
- Font i Llovet, T. 1985. “Órganos consultivos”. *Revista de Administración Pública* 108: 53-86.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.R. 1986. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Giannini. M. S. 1979. “I pubblici poteri negli Stati pluriclasse. *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2-3: 384-404.
- Gimenez, M.1994. “La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: Organización y funcionamiento”. *Autonomías* 18.
- Grant, W.1989. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. London: Philip Allan.
- Harms, H. y Pereyra, S. 2006. “La necesidad de repensar la democracia”. *Sistema* 193: 3-24.
- Heller, H.1971. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jerez Mir, M.J.1997. “Los grupos de presión”. En *Manual de Ciencia Política*, Del Águila, R (coord.). Madrid: Trotta.
- Jordana, J.2003. “La acción colectiva y las asociaciones de intereses”, en *Manual de Ciencia Política*, Caminal, M.. Madrid: Tecnos.pp.290-316.
- Lippi, A. y Morisi, M. 2008. *Gestión y administración públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- March, J. G. y Olsen, J. P. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Medina Iborra, I.2009. “¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuesta desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo). *Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Papers* 279: 1-70.
- Molins López Rodó, J. M. 1996. “El Estado, el interés general y los grupos de interés”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6: 189-192.

- Molins López Rodó, J. M. 1991. *Los grupos de interés en España*. Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.
- Mora Cabello de Alba, Laura. 2008. *Participación institucional del sindicato*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Mota, F.2002. “El capital social de la autonomía: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades Autónomas funcionan mejor que otras? En *Veinte años de autonomías*, Subirats, Joan y Gallego, Raquel. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Neuman, F. 1973. *Lo stato democrático e lo stato autoritario*. Bologna: Il Mulino.
- Olson, M.1985. *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel.
- Pastor Seller, E. 2008. *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia*. Tesis doctoral.
- Peter, B.G. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Porras, A.1994. “Representación y democracia avanzada” *Cuadernos y Debates del Centro de Estudios Constitucionales* 50. Madrid:CEC.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez Morón, M.1980. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sodaro, M.J. 2010. *Política y Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill.
- Uriarte, E. 2008. *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Vallés, J. 2000. “La acción colectiva (1): Grupos de interés y movimientos sociales”, en *Ciencia política, una introducción*. Barcelona: Ariel, pp.329-343.
- Villoria, M.2010. “Cultura de la Legalidad y Buen Gobierno”. En *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, Villoria, M y Wences Simon, M.I. Madrid: Catarata, pp.
- Villoria, M., Iglesias Alonso, Á. y Delgado Godoy, L. 2005. *La participación ciudadana en las grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dickinson.
- Von Beyme, K.1986. *Los grupos de presión en la democracia*. Argentina: Belgrano.