

# ¿Podemos mejorar el funcionamiento de los consejos consultivos?

febrero  
2020

## AUTORES DEL INFORME

**Joan Font**  
IESA-CSIC  
Coordinador del proyecto

**Patricia García-Espín**  
IESA-CSIC y UPO  
Coordinadora del informe

**Pau Alarcón**  
Universidad Pompeu Fabra

**Quim Brugué**  
Universitat de Girona

**Hector Fernández**  
IESA-CSIC

**Carolina Galais**  
UAB

**Sara Pasadas**  
IESA-CSIC

**Rodrigo Ramis**  
IESA-CSIC

**Carlos Rico**  
Universidad Pontificia Comillas

**TAMBIÉN HAN PARTICIPADO**  
**Laurence Bherer**  
University of Montreal

**José Luis Fernández**  
Universidad Carlos III

**Graham Smith**  
University of Westminster

Diseño y maquetación  
M<sup>a</sup> Carmen Rodríguez Sacristán  
IESA-CSIC

## 1. Introducción

Los consejos consultivos son uno de los instrumentos participativos más comunes en las administraciones públicas. A través de un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia (AssoDem, CSO2015-66026-R) hemos realizado una investigación sobre los consejos a partir de distintos datos cualitativos y cuantitativos.

Uno de los objetivos aplicados del proyecto era contribuir a la labor que realizan los agentes participativos, informando sobre las evidencias que hemos encontrado y las ideas y recomendaciones que pueden utilizarse para mejorar su funcionamiento.

Aunque hayan recibido distintos nombres (consejos de participación, asesores o foros ciudadanos, entre otros), nuestra definición de consejo consultivo incluye tres características básicas: tienen vocación de continuidad, cuentan con presencia ciudadana, generalmente a través de asociaciones y están formalizados y generalmente vinculados a una administración pública.

El proyecto ha utilizado una estrategia metodológica multi-método, empezando por un registro bastante exhaustivo de los consejos existentes en la administración central, de las 17 CCAA y de 25 grandes ciudades, con un total de 2013 consejos localizados. En un segundo paso, seleccionamos 4 ámbitos (educación, medio ambiente, inmigración y el distrito territorial centro de las ciudades), para los que recogimos información a partir de la web sobre los objetivos, la estructura organizativa y la publicidad de 70 consejos. En esos mismos consejos realizamos una encuesta a sus miembros (569 respuestas). En tercer lugar, llevamos a cabo diez estudios de caso en consejos de educación y de inmigración ubicados en Madrid y Barcelona: 2 estatales, cuatro autonómicos y cuatro municipales, en los que hicimos entrevistas a 64 participantes de distinto perfil: políticos de gobierno y de oposición, representantes asociativos, participantes individuales, técnicos y expertos. Pueden consultarse los detalles en el blog del proyecto ([associativedemocracy.wordpress.com](http://associativedemocracy.wordpress.com)).

En este informe expondremos algunas claves sobre los elementos de diseño, dinámicas o funcionamiento que producen mayor satisfacción en los distintos tipos de participantes. Estas evidencias apuntan a “cómo los consejos deberían ser diseñados y

organizados”, al menos para lograr una percepción más positiva entre los agentes participativos. En algunas dimensiones mostramos apreciaciones comunes de los distintos tipos de participantes, en otras expondremos dilemas o evidencias contradictorias. Porque, obviamente, no todos los agentes ven los consejos del mismo modo. En cualquier caso, nuestro objetivo es facilitar una discusión sobre cómo podrían funcionar mejor.

## **2. Dimensiones y evidencias para un mejor funcionamiento**

### **2.1. Una estructura estable, especializada y compartida con las asociaciones**

**2.1.1.** Respecto al diseño organizativo, observamos que los consejos con comisiones y grupos de trabajo son especialmente valorados. Las personas participantes valoran el trabajo especializado y deliberativo que se da a menudo en esas comisiones. Algunas de las reformas realizadas en la legislatura 2015-2019 en Barcelona o Madrid han ido en esta línea, creando comisiones o mesas temáticas donde no las había.

No obstante, esta estrategia debe desarrollarse con cuidado, pues un exceso de delegación en las comisiones y grupos puede tener como consecuencia un vaciado excesivo de los plenos y una pérdida de seguimiento por parte de sus miembros. Es importante también evitar causar saturación de reuniones a las personas más implicadas.

**2.1.2.** Los puestos de responsabilidad (presidencia, vice-presidencias, portavocías de comisiones) deben ser compartidos, de manera que no sean acumulados únicamente por representantes políticos o técnicos de administración. En los análisis realizados se observa que la satisfacción y la percepción de transparencia disminuye cuando los puestos de responsabilidad y coordinación son ocupados únicamente por las autoridades.

**2.1.3.** La continuidad sería el tercer elemento que se valora especialmente: los largos períodos sin reuniones del consejo o las supresiones inesperadas por parte de los responsables políticos generan frustración y desánimo.

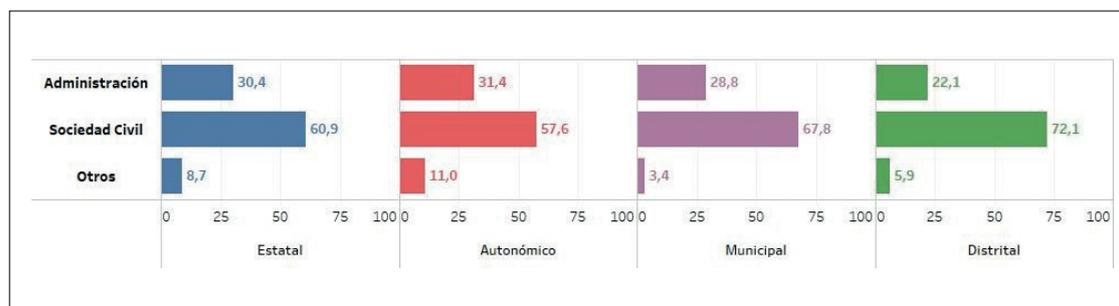
## 2.2. Una composición diversa y públicamente explicada

**2.2.1.** Existe una percepción generalizada de que los consejos pueden desarrollar mejor su función si no falta nadie en torno a la mesa. Eso implica preocuparse por facilitar la voz de los sectores menos organizados (por ejemplo, acercándose a entidades pequeñas de personas inmigrantes o a grupos de alumnos/as infrarrepresentados) o por evitar el excesivo número de miembros de la administración (una media del 28% en nuestros datos). Otros participantes desearían una mayor presencia de expertos académicos, técnicos o profesionales de prestigio con el objetivo de tener un espacio más especializado.

**2.2.2.** Respecto a las normas de selección, se valora especialmente la claridad en los criterios que determinan los miembros asociativos, aunque esta pueda combinarse también con la flexibilidad, por ejemplo en la sustitución de esas personas. La ausencia de normas claras y transparentes (por ejemplo, uso de baremos cuyos criterios no han sido publicados) conduce a situaciones de desconfianza y percepción de discrecionalidad.

**2.2.3.** La vocación de contar con perspectiva de género en la composición es otro elemento valorado en los consejos, si bien es una medida difícil de lograr puesto que son las propias entidades y las administraciones las que seleccionan internamente a sus representantes. No obstante, hacer constar ese criterio, aunque sea como horizonte deseable, puede ser útil.

**Gráfico 1.** Composición de los consejos según nivel territorial (porcentajes).



Fuente: Boletín 4 Assodem.

### 2.3. Unos soportes técnicos suficientes para participar con calidad

**2.3.1.** Los datos cuantitativos evidencian que la dotación de recursos en términos de presupuesto propio y de personal técnico tiene relevancia y contribuye a la satisfacción con los productos realizados. Así, por ejemplo, en varios consejos estatales y autonómicos los participantes ponen de manifiesto la dificultad de realizar un asesoramiento de calidad (informes preceptivos, memorias anuales, propuestas propias) sin un grupo de técnicos especializados de apoyo que aporte información, elabore materiales y datos a petición de los participantes, redacte borradores, etc. En este sentido, muchos participantes reclaman que una contribución de calidad pasa por una dotación de recursos técnicos.

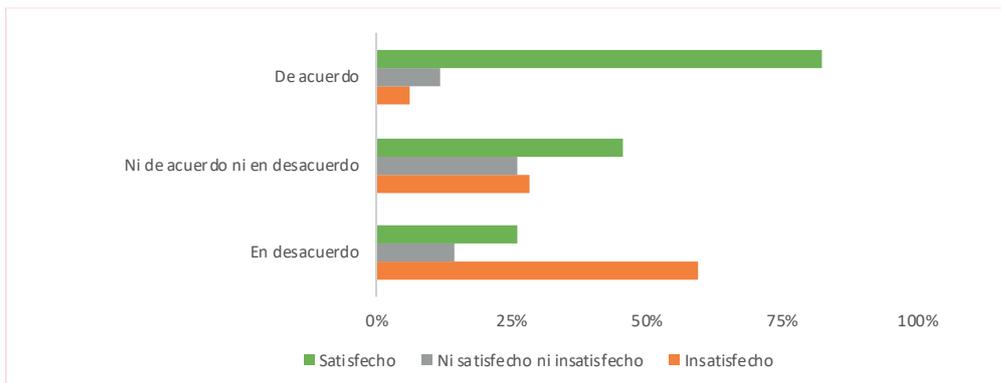
“Actualmente hay un pequeño apoyo técnico y acaba de empezar un joven con un plan de ocupación, es un consejo que tiene mucha actividad y mucha gestión y por eso hace falta mucha dedicación.” (Técnica de un consejo de inmigración).

“Siempre ponemos un ejemplo de cómo funciona el Consejo Económico y Social, porque en este, están los consejeros de los tres grupos, y cuando deciden hacer un informe quien lo escribe es el gabinete técnico del Consejo, ellos van elaborando borradores y los consejeros o asesores vamos diciendo ‘esto no, habría que poner esto, etc.’” (Representante asociativa de un consejo de inmigración)

**2.3.2.** En algunos casos hemos identificado también necesidades de tipo formativo, en el sentido de realizar cursos de formación a técnicos de administración y a los propios participantes para mejorar y hacer más productivas las deliberaciones de los consejos. Evitando un exceso de formaciones que pueda provocar saturación participativa, no es desdeñable si se introduce ocasionalmente (especialmente en consejos nuevos o para nuevos participantes).

### 2.4. Información de calidad, deliberación pausada y carácter resolutivo

**2.4.1.** Disponer de información de calidad (objetiva, heterogénea, y proporcionada por expertos), que facilite la realización de propuestas y sugerencias con un apoyo documental suficiente. Así se observa en las evidencias cuantitativas que relacionan claramente la calidad de la información recibida con la satisfacción de los

**Gráfico 2.** Información de calidad y satisfacción con la recomendación


participantes (gráfico 2). También se valora positivamente que esta información sea provista en los plazos adecuados (es decir, con antelación suficiente para ser trabajada).

**2.4.2.** Crear las condiciones para una deliberación satisfactoria se corresponde con una percepción positiva de los resultados del consejo. ¿Qué quiere decir esto? Que la articulación de un debate constructivo, bien estructurado y con tiempos suficientes aumenta la motivación de los participantes y la apreciación del trabajo realizado.

**2.4.3.** Sin embargo, el debate no necesariamente genera consensos por lo que es importante poder utilizar los modos de decisión de tipo resolutivo: la votación. En materia de toma de decisiones, lo que peor se valora es el asentimiento pues se vincula a una pauta de sumisión a la administración. En los consejos suele darse una combinación de fórmulas decisorias donde la votación se considera la forma más resolutiva y eficaz de zanjar las deliberaciones, mientras que el consenso es inusual y el asentimiento sólo debe usarse para cuestiones menores.

## 2.5. Transparencia y difusión del trabajo realizado

**2.5.1.** La transparencia, entendida como la publicidad que se da a los productos y al funcionamiento de los consejos es valorada por los participantes. Los consejos más sofisticados ya publican sus actas, memorias e informes online y usan las redes sociales, para divulgar sus informes y dar una mayor visibilidad externa a su trabajo.

## 2.6. Mecanismos de devolución formalizados

**2.6.1.** La devolución institucional hace referencia a la respuesta que dan las autoridades a las propuestas del consejo. Sólo un 11% de los consejos cuentan formalmente en sus reglamentos con mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, en la encuesta realizada, se valora la devolución existente, aunque esta no suele hacerse a través de mecanismos formalizados. Como describe una experta participante:

“Lo vemos cuando sale la ley, el consejo no hace seguimiento como tal, evidentemente se entera, porque todos los que están ahí es gente implicada en ese terreno” (Experta, miembro de consejos de inmigración).

Aun siendo pocos los consejos que cuentan con mecanismos de devolución formalizados, estos tienen niveles de satisfacción más elevados. En los casos de reforma de los consejos locales vemos que, efectivamente, los mecanismos de devolución son una de las líneas de mejora incorporadas. Así, en el nuevo reglamento de participación de Barcelona se incluían dos instrumentos de respuesta: un plazo de 30 días para que las autoridades respondieran ante un reclamo formal de información aprobado por un consejo y un plazo similar para que una autoridad determinada acudiera a explicar una medida a un consejo, si este lo solicitaba.

## 2.7. ¿Qué influencia?: Incidir en políticas públicas y marcar una agenda propia

**2.7.1.** Los consejos que se orientan explícitamente a las políticas públicas obtienen una mayor satisfacción entre los participantes. Aunque recibir información y poder formular quejas sea valioso, las personas participantes valoran que el consejo esté también implicado en el diseño de políticas. Por ejemplo, aunque parte de los mismos ya tengan un rol preceptivo a la hora de informar nueva legislación, algunos participantes proponen ampliar esta función contribuyendo a otras normativas de rango inferior como los reglamentos, las estrategias o los planes de acción, incrementando la incidencia en todo el ciclo de la política pública.

**2.7.2.** Otros participantes, en cambio, valoran la capacidad de iniciativa de los consejos, que les gustaría que estuvieran menos constreñidos por la agenda legislativa del gobierno. En consecuencia, podríamos decir que lo deseable sería cierto equilibrio: entre la capacidad de generar informes y propuestas para enriquecer las políticas gubernamentales y la capacidad para dibujar su propia agenda temática con autonomía. Por ejemplo, además de la contribución a las políticas, bastantes representantes de asociaciones aprecian la aprobación de resoluciones sobre asuntos de actualidad, incluyendo la capacidad de dar difusión mediática a las mismas.

**2.7.3.** De forma generalizada, existe un deseo de influencia que compense el esfuerzo de implicación. En muchos consejos estatales y autonómicos los miembros perciben que no tienen capacidad de marcar su propia agenda, aunque incidan en aspectos técnicos de las normativas. En los consejos locales, en contraste, se observa en algún caso que se ha marcado la agenda política en el pasado (en los foros de inmigración, por ejemplo) pero el control y evaluación de esas medidas es limitado. En cualquier caso, hay una amplia variedad de cometidos que pueden desempeñar estas instituciones relacionadas con las políticas públicas, evitando la participación meramente informativa. Los participantes reconocen y dan respaldo al carácter consultivo de estos espacios; pero los discursos sobre qué significa consultar son muy variados e implica actividades y misiones diferentes.

“En estos momentos es informativo, yo creo que tendría que ser consultivo de verdad, y con propuestas que de verdad... No puede ser decisorio un consejo... Para mi tendría que ser consultivo y de control.” (Representante asociativa en un consejo escolar).

### 3. A modo de conclusión

Los consejos consultivos son una institución muy variada. Las formas de organizarse, dinámicas y funciones que se adoptan pueden dar a resultados diferentes y a distintos grados de satisfacción. Por ello, a lo largo de este informe hemos destacado algunas propuestas concretas y algunos horizontes genéricos que pueden contribuir a ello. En la tabla 1, sintetizamos las principales:

Algunos de los consejos estudiados han tenido reformas en los diez últimos años. Dentro de las tendencias de modificación podemos señalar varios aspectos que han merecido especial: a) la introducción de ciudadanos individuales, complementando la

**Tabla 1.** Dimensiones y alternativas de mejora.

DIMENSIÓN	PROPUESTAS DE MEJORA
Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Comisiones y grupos especializados</li> <li>. Cargos compartidos con asociaciones</li> <li>. Continuidad</li> </ul>
Composición	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Que no falte nadie en la mesa</li> <li>. Criterios de selección claros y transparentes, aplicados con flexibilidad</li> <li>. Paridad de género</li> </ul>
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Presupuesto y personal propio</li> <li>. Formación (cuando sea necesaria)</li> </ul>
Deliberación e información	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Provisión de información de calidad (objetiva, heterogénea y proporcionada por expertos)</li> <li>. Facilitación de debates constructivos, estructurados y con tiempos suficientes</li> <li>. Toma de decisión resolutive a través de votación</li> </ul>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Mayor visibilidad externa (redes sociales por ejemplo)</li> </ul>
Devolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Mecanismos visibilidad externa (redes sociales por ejemplo)</li> </ul>
Influencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Aportación al diseño de políticas en todo su ciclo</li> <li>. Agenda temática propia, incluyendo aprobación y difusión de declaraciones políticas</li> <li>. Deseo de influencia (de la agenda al control), sin cuestionar el carácter consultivo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

participación asociativa; b) la revitalización de las comisiones o grupos de trabajo; c) los mecanismos de devolución o rendición de cuentas por parte de las autoridades; y d) la incorporación de páginas webs para la difusión y de intranet para la comunicación, el debate y la realización de propuestas. La primera no aparece en este informe porque no forma parte de las informaciones recogidas en el proyecto, pero las otras tres sí coinciden en muy buena medida con parte de las propuestas recogidas aquí.

Lejos de ser una herramienta anquilosada y plana, uno de los principales hallazgos de esta investigación ha sido observar que los consejos son herramientas participativas polifacéticas que son susceptibles de reforma y de mejora. Esperamos que algunas de las ideas recogidas aquí puedan contribuir a ello.