



Diciembre 2007

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN TERRITORIAL (PEI) DE MADRID

Manuel Arenilla Sáez¹
Ricardo García Vargas
Jesús Llorente Márquez

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Arenilla Sáez, García Vargas y Llorente Márquez: *Participación ciudadana y planificación estratégica. Los planes especiales de inversión y actuación territorial (PEI) de Madrid*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, diciembre 2007. www.eumed.net/rev/ccss

Resumen

En la sociedad del conocimiento y de la información, el ciudadano no puede ser un mero espectador de las acciones públicas y pide asumir un papel más relevante en la toma de decisiones sobre las cuestiones que le afectan. Distintas instancias de gobierno en todo el mundo, especialmente en América Latina, están desarrollando iniciativas que les permitan promover la participación ciudadana en la planificación y ejecución de las políticas públicas. El Ayuntamiento de Madrid inició en el año 2003 un modelo de participación encaminado a fomentar la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones y el seguimiento de la inversión pública municipal en los distritos y barrios

¹ Los autores son integrantes del Observatorio de Participación Ciudadana y Políticas Públicas de la Universidad Rey Juan Carlos

más desfavorecidos de la ciudad. Se trata de la puesta en marcha de los presupuestos participativos mediante los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) que incorporan la participación ciudadana a la planificación estratégica. Esta iniciativa hace de la Ciudad de Madrid un referente de innovación en la materia.

Palabras clave

Participación, planificación estratégica, presupuestos participativos, Planes Especiales de Inversión.

1.- Preámbulo

Los gobernantes y las Administraciones públicas se encuentran obligados a legitimar las actuaciones que emprenden dando respuesta a las expectativas y a las necesidades de los ciudadanos sobre los que gobiernan.

El ciudadano en la sociedad de la información y del conocimiento ha pasado de ser un mero receptor de los servicios públicos a asumir un papel más exigente con respecto a la forma, las circunstancias y los principios gestores que utiliza la Administración pública para prestarlos. No se conforma con que se le garantice la prestación de los servicios públicos que tradicionalmente se le han venido ofreciendo y sobre los que no está dispuesto a renunciar, sino que reivindica, a la vez que un mayor volumen en la prestación de servicios, mayor calidad en ellos y el empleo eficiente de los recursos económicos aplicados a los programas. Además, el ciudadano pretende alentar su participación en la toma de decisiones sobre los servicios públicos que directamente le afecten.

El problema es que hasta nuestros días las Administraciones públicas se han regido en su gestión por un modelo organizativo de carácter burócrático-weberiano que difícilmente es capaz de afrontar los nuevos problemas y satisfacer todas las demandas ciudadanas actuales. Las Administraciones se encuentran obligadas a apoyarse sobre otros principios y valores de gestión que sitúen al ciudadano en el referente verdadero

de su actuación y que garanticen la eficacia. Esto significa que las políticas y decisiones públicas deben orientarse al ciudadano, que la acción pública debe regirse por el logro de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia y que la gestión de los recursos públicos ha de efectuarse de manera responsable a los ojos de los ciudadanos.

La planificación estratégica, de un lado, y la integración de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas, de otro, coadyuvan al cumplimiento de los principios anteriores, a mejorar la gobernabilidad de los poderes públicos, a legitimar sus actuaciones y a satisfacer con servicios públicos eficientes y de calidad sus expectativas y necesidades.

Sin embargo, la planificación estratégica y la participación ciudadana han tenido tradicionalmente escaso predicamento en nuestras Administraciones públicas para determinar la forma en la que han de tomarse decisiones públicas y prestarse los servicios públicos. En el primero de los casos, porque la actuación de la Administración pública no se encamina preferentemente a cumplir el objetivo que realmente avala la razón de ser de las Administraciones y que no es otro que la satisfacción de las necesidades y expectativas ciudadanas sobre los servicios públicos. En el segundo de los casos, por el hecho de que la participación de los ciudadanos queda únicamente circunscrita a la elección de los representantes políticos sin contemplar su capacidad y protagonismo para tomar parte en la toma de decisiones políticas que les afecten.

En la sociedad del conocimiento y de la información, no obstante, el ciudadano no quiere ser un mero espectador de las acciones públicas y, atendiendo a la información y el conocimiento de los que dispone, desea asumir un papel más relevante en la toma de decisiones públicas. El ciudadano siente que en el ámbito público se le niega un derecho del que dispone de manera creciente en el ámbito privado.

Es misión de los poderes públicos hacer extensivo tanto el manejo de una herramienta como es la planificación estratégica como poner en marcha mecanismos de participación ciudadana a través de los que incentivar el protagonismo del ciudadano. La planificación estratégica reduce la incertidumbre y ordena de una manera más eficiente los recursos públicos. La participación ciudadana, por su parte, aporta

consenso entre los ciudadanos y las elites políticas y coadyuva al desarrollo y al éxito de los planes de actuación legitimando la actuación pública.

2.- La Administración Local. Espacio para la participación ciudadana

En el contexto de nuestras Administraciones públicas, han sido los entes locales los que mayor desarrollo y protagonismo han dado a los sistemas de participación ciudadana. Esta afirmación no significa que los otros niveles territoriales no estén obligados o facultados para disponer de ellos, pero la aplicación práctica del principio de subsidiariedad o de proximidad ha permitido que sea el ámbito donde más se han desarrollado los mecanismos de participación.

Esta proximidad a la acción de gobierno repercute en la capacidad que tienen los entes locales para afrontar los problemas de los ciudadanos. De esta manera, estos puedan debatir sobre sus intereses y buscar las mejores fórmulas para resolver los problemas que les afectan o para influir en la definición de los programas de acción que se establezcan en su municipio.

Hoy en día, las Administraciones públicas y, de manera destacada, las entidades locales asumen valores de competencia entre ellas. Luchan por atraer recursos e inversiones, por ser una ciudad o un municipio medioambientalmente sostenible y del agrado de sus habitantes o por ofrecer una determinada calidad de vida. Se establece una forma de competitividad, una competitividad de carácter territorial que necesariamente obliga a las administraciones locales a planificar estratégicamente y a considerar cuales han de ser sus escenarios de futuro. El diseño de esta planificación obliga a contar con la participación de los ciudadanos y con los actores sociales y económicos de su territorio para definir el modelo de ciudad o de municipio que quieren y necesitan.

El principio de participación ciudadana no es nuevo. La Constitución Española en su artículo 23.1 reconoce el “derecho de los ciudadanos a participar de los asuntos

públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Y su artículo 105 reconoce el “derecho de audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley”. Lo realmente novedoso y, en cierta medida, retador se encuentra en los esfuerzos que tratan de hacer las Administraciones públicas locales por facilitar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y por incorporarles, de manera individual o a través de las asociaciones ciudadanas y movimientos vecinales, a los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas.

Las Administraciones locales comienzan a tomar conciencia de que la participación activa de los ciudadanos es una necesidad surgida de la crisis de representatividad política tradicional, del alejamiento entre los políticos y los ciudadanos que ha generado el sistema de democracia representativa, y de la reivindicación de los derechos políticos que ejercen los ciudadanos para que los gestores públicos promuevan una forma de gobierno relacional que estimule el debate social entre los diferentes actores que han de intervenir en la definición de las políticas públicas.

Esa crisis de democracia representativa, que lleva aparejada pérdida de legitimidad de la clase política, ha de subsanarse a través de la creación de nuevos métodos y formas que estimulen y favorezcan la participación ciudadana entendida de una manera amplia.

Los gobernantes locales reconocen que las ventajas que aporta la participación ciudadana a la configuración de los planes estratégicos de la ciudad son incuestionables:

- Permite desde el ámbito político ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades y demandas de los ciudadanos favoreciendo una mayor eficiencia y eficacia de la intervención pública.
- Permite planificar las acciones que van a emprenderse dentro del ámbito territorial y competencial de los entes locales. A través de la planificación se puede calcular el impacto que cada una de las medidas adoptadas produce en la población del municipio.

- Favorece una adecuada asignación de los recursos públicos a las necesidades y demandas que son consideradas prioritarias conjuntamente por los ciudadanos y por los gobernantes.
- Profundiza en los valores de democracia directa haciendo partícipe a los ciudadanos en la toma de decisiones y permite incluir a diferentes y variados segmentos de la población con intereses y reivindicaciones diversas.
- Permite adquirir un mayor nivel de consenso en la aplicación de los programas públicos y reducir las posibilidades de fracaso que puedan producirse.
- Permite “acertar” con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos al incorporarlos al proceso decisonal.

3.- La indiferencia del ciudadano

A pesar de las bondades que el modelo de democracia participativa refleja en cuanto a la implicación de los ciudadanos en el debate político y en la conformación de políticas públicas, y a pesar de los esfuerzos que las Administraciones realizan por canalizar a través de diversos órganos y planes la participación de los ciudadanos, lo cierto es que el ciudadano no parece mostrarse excesivamente comprometido e implicado en las cuestiones públicas que le afectan directamente.

Los factores que explican este comportamiento son diversos y dependen de cuestiones tales como:

- El sentimiento de aburrimiento, desidia e irritación que producen las cuestiones ligadas a la política.
- La falta de tiempo y las escasas posibilidades que, unidas a este factor, tiene el ciudadano para dedicarse a la cosa pública.
- La falta de representatividad que aportan las asociaciones ciudadanas. Normalmente, las asociaciones que participan son siempre las mismas y es frecuente que sean las más proclives a mantener el statu quo institucional y relacional de los ayuntamientos.
- La clase política se encuentra más absorbida por funciones de gestión que por asumir actividades que permitan relacionarse con los ciudadanos.

- La falta de información y la capacidad que han de tener los ciudadanos para comprender el complejo sistema de adopción de decisiones públicas.
- Las acciones públicas se encuentran presididas por actuaciones a corto plazo que hacen inútiles los procedimientos participativos.
- El individualismo del ciudadano y la escasa participación en asociaciones ciudadanas y vecinales.
- Los acuerdos adoptados para gestionar el municipio suelen implicar exclusivamente a las fuerzas sociales y económicas más importantes, y se deja de lado otros colectivos.

En un estudio reciente del CIS (2007: 2700), los ciudadanos ponían de manifiesto las dificultades que para ellos representa no solo entender y comprender cuestiones ligadas a los asuntos públicos, sino también el distanciamiento que de acuerdo con su percepción manifiesta la clase y elite política con respecto a ellos.

Es significativo comprobar cómo una gran parte de los ciudadanos entrevistados (60,7%) considera que el voto es el único mecanismo a través del cual pueden participar en la vida pública o influir en las decisiones del Gobierno. A su vez, y aunque un considerable porcentaje de ciudadanos (62,5%) son conscientes de la importancia que las decisiones políticas tienen en la vida ciudadana, un porcentaje aún más relevante (72,5%) piensa que los políticos no son receptivos a las prioridades o demandas de los ciudadanos. Aspecto este último que refleja la separación clara entre la clase política y los ciudadanos y que se ha venido poniendo de manifiesto en otros estudios anteriores (CIS, 1976: 1103; CIS, 1996: 2221; CIS, 1997: 2240)

Un claro reflejo de la sociedad de la información y del conocimiento es el alto porcentaje de ciudadanos (81,2%) que trata de informarse sobre asuntos de actualidad, lo que les permite formarse elementos de juicio para expresar opiniones o aportar valor añadido en los planes de actuación en los que participe. En contraposición, alrededor de un 40% de los ciudadanos encuentra dificultades para entender los procesos en los que se desenvuelve la toma de decisiones políticas. Este aspecto indica la necesidad de formar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones cuando participen en procesos políticos de decisión.

Percepción ciudadana con respecto a la actitud de la clase política y las cuestiones públicas

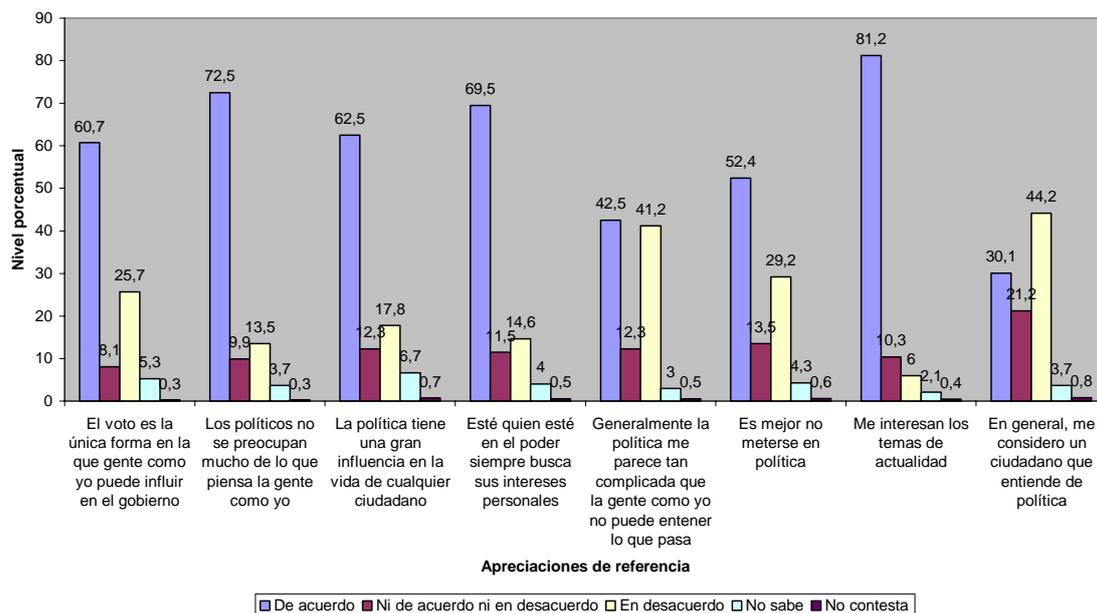


Gráfico 1. Fuente: CIS. Número de estudio 2700. Barómetro de abril de 2007.

En este mismo estudio los ciudadanos, en un 72,6% de los casos, estiman muy importante que los políticos sean sensibles a las opiniones vertidas por ellos en el momento de tomar decisiones, y un 82,2% se muestra favorable o muy favorable a que se abran mecanismos eficaces de participación para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de toma de decisiones públicas.

A pesar del deseo que ese importante porcentaje de los ciudadanos manifiesta con respecto a la apertura de procesos participativos en la toma de decisiones públicas, el gráfico 2 refleja que muy pocos de ellos dicen pertenecer a grupos o asociaciones cívicas o ciudadanas a través de las cuales poder ejercer influencia sobre la toma de decisiones públicas que afecten o tengan repercusión en la vida social y ciudadana. Esta tendencia parece consolidada desde hace años (CIS, 1997: 2240; CIS, 1983: 1698)

Nivel de pertenencia de los ciudadanos a grupos o asociaciones

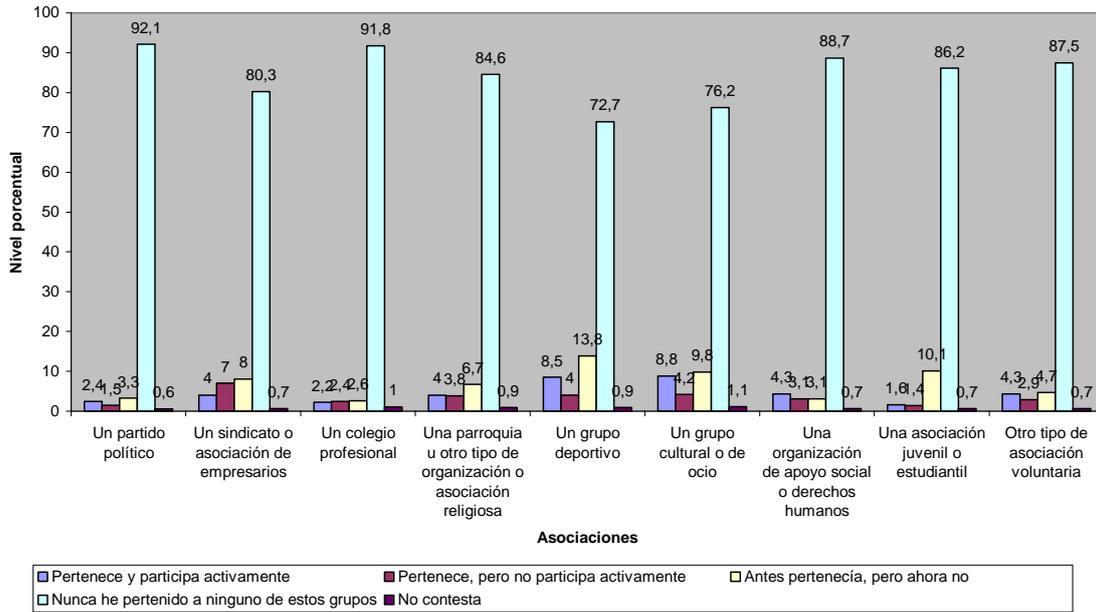


Gráfico 2. Fuente. CIS. Número de estudio 20700. Barómetro de abril de 2007.

4.- Revitalizar el interés ciudadano por las cuestiones públicas

Si la legitimidad de la acción pública se encuentra determinada por la proximidad y por la receptividad que los cargos públicos tienen de las demandas de los ciudadanos, los líderes de la comunidad política deben de comunicar a los ciudadanos cuáles son sus principales objetivos de actuación e integrarlos en un proceso participativo con el que colaborar en la definición de los planes estratégicos. Planes conducentes tanto a lograr los objetivos previstos como a mejorar el desarrollo económico y social del municipio o del territorio en el que conviven.

El desafío reside ahora en estimular a los ciudadanos para que participen en el proceso de toma de decisiones públicas dado el escepticismo y el retraimiento que, como se ha visto, muestran en todas aquellas cuestiones ligadas a la actuación política. Esta labor de estímulo y fomento no se enmarca en los deseos más o menos bien intencionados de los dirigentes políticos, sino que, como manda el artículo 9.2 de la Constitución, éstos deberán “promover las condiciones que faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultura”.

Comprometer a los ciudadanos en un proceso participativo a través del cual definen su modo de vida en la ciudad en la que residen, supone emprender acciones por parte de los poderes locales que impliquen:

- Asumir el liderazgo del proceso participativo y manifestar la voluntad política de efectuar una actuación pública participada.
- Entender la participación como un medio que se orienta a la consecución de objetivos que se definen por medio de los planes estratégicos. La participación no es un fin en sí mismo. Los ciudadanos no se reúnen por el mero afán de participar, sino porque a través de la participación pretenden mejorar su calidad de vida en el municipio en el que residen.
- Articular procedimientos de participación dirigidos a los ciudadanos individualmente considerados que no forman parte de asociaciones vecinales y ciudadanas y que, sin embargo, tienen reconocido el derecho a la participación y se encuentran capacitados para implicarse en la gestión de los asuntos públicos.
- Integrar a aquellos otros colectivos sociales por lo general excluidos o marginados de los procesos de toma de decisiones.
- Vincular al máximo número de asociaciones y colectivos que se encuentren dispuestos a participar.
- Saber transmitir al ciudadano las relaciones que existen entre las decisiones que toma en los procesos participativos y los resultados que, ligados a esas decisiones, se consiguen.
- Formar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas en las que participa.
- Potenciar el papel de las asociaciones vecinales y ciudadanas otorgándoles un papel relevante durante todo el proceso de conformación de una política pública y de sus planes de actuación, desde su diseño hasta su evaluación.
- Mejorar la eficacia y transparencia de los canales de información que difunden contenidos de carácter político. Ya que los ciudadanos manifiestan dificultades para entender los procesos de toma de decisiones políticas, se considera prioritario informarles sobre las razones y motivos que justifican la adopción de esas decisiones, lo que favorece su participación e identificación con el proceso.
- Asumir como vinculantes las decisiones que se tomen por consenso en los órganos representativos de participación.

5.- Las condiciones y la cultura de la participación ciudadana en los programas públicos. Los modelos de participación.

El protagonismo de los actores que intervienen en el proceso participativo no es el mismo en todos los municipios, sino que depende de los factores políticos, sociales, culturales e históricos que han presidido la forma de tomar decisiones públicas. En la mayor parte de los casos, los modelos de participación que asumen las entidades locales sólo existen formalmente y su función es sustancialmente consultiva o informativa. Son escasas las entidades municipales que confieren a los órganos de participación ciudadana un poder vinculante en la planificación y en el establecimiento de políticas públicas.

El aspecto fundamental de la participación ciudadana en los programas públicos depende de la voluntad que expresen los líderes políticos por comprometerse en un modelo de planificación participada, y de la parte de poder que están dispuestos a “ceder”.

Pindado (2005) identifica en la siguiente tabla cuatro posibles escenarios de participación en los municipios y el rol jugado por los diferentes actores y su contribución en la toma de decisiones públicas. El autor propone el modelo estratégico como el referente a tener en cuenta para fomentar de manera adecuada la participación ciudadana.

	Modelo autoritario	Modelo normativista	Modelo clientelar enfocado hacia la calidad de los servicios	Modelo estratégico
Políticos	Son los únicos capacitados para tomar decisiones. No están dispuestos a aceptar procesos participativos con otros actores sociales que supongan compartir el poder para tomar decisiones.	La participación ciudadana sólo implica la obligación por parte de la clase política de aprobar y publicar determinadas disposiciones normativas donde se regulan los órganos de participación y las funciones que asumen.	Los cargos públicos se preocupan por la calidad de los servicios. El ciudadano es un “cliente” que hay que mantener satisfecho dando respuesta inmediata a sus necesidades.	Consideran prioritaria la intervención de los ciudadanos en la elaboración y gestión de las políticas públicas municipales. La participación se convierte en un eje estratégico y transversal que añade valor a las políticas públicas. Se preocupan por incorporar las opiniones, sugerencias y el

				conocimiento de los ciudadanos a las actuaciones municipales. La organización municipal en su conjunto se orienta a recibir e integrar las iniciativas de los ciudadanos.
Técnicos	Forman parte de una Administración eminentemente corporativista. Son los únicos propietarios del conocimiento. Rinden cuentas solamente a los políticos. Los ciudadanos han de someterse a sus consideraciones.	Se limitan a interpretar la ley y a respetar los procedimientos formales establecidos. Los empleados públicos que mantienen relaciones con las asociaciones o representantes vecinales tienen dificultades para convencer a otros empleados públicos de otras áreas de la importancia y trascendencia de relacionarse con los ciudadanos.	A los empleados públicos se les habilita para mantener un buen trato y relaciones con los ciudadanos. Lo importante es que el ciudadano esté contento por el trato recibido en la Administración, aunque no se le resuelva el problema.	El personal de la Administración pública municipal presta servicios de calidad y se muestra siempre dispuesto a asumir las propuestas y sugerencias del ciudadano.
Asociaciones y ciudadanía	Los ciudadanos no intervienen en los asuntos públicos; simplemente soportan las actuaciones de las Administraciones públicas y de las elites políticas que les dirigen. A las asociaciones que puedan existir solo les importa la realización de sus actividades y las subvenciones que puedan percibir para seguir realizándolas y justificar de esta manera su existencia.	Los órganos de participación ciudadana tienen un funcionamiento meramente formal. La iniciativa y las propuestas de las políticas públicas corresponden siempre al gobierno municipal. A las asociaciones ciudadanas no les interesa la intervención individual del ciudadano y entienden que la única manera de participar es solamente a través de ellas.	Las asociaciones utilizan recursos del ayuntamiento para su funcionamiento. Ofrecen a los ciudadanos la participación en actividades por ellas diseñadas, pero incorporan al ciudadano más en calidad de cliente que de socio. Los ciudadanos aprecian la calidad de los servicios, pero no tienen implicaciones con la ciudad.	Las asociaciones buscan canales de financiación propios que no les hagan depender de los recursos municipales. Las asociaciones cooperan entre sí para ejecutar proyectos conjuntos sin establecer relaciones de competencia. El ciudadano es un actor estratégico en el diseño e implementación de políticas públicas al que necesariamente se ha de incorporar.

Tabla 1. Fuente: La participación no se improvisa. Fernando Pindado. Revista de estudios locales. Número 87. Noviembre – diciembre 2005. Madrid

6.- El caso de Madrid: la participación ciudadana en la elaboración de los Planes Especiales de Inversión

6.1 Planificación estratégica y presupuestos participativos en la Ciudad de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid inició en el año 2003 el diseño de un modelo de participación encaminado a fomentar la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la inversión pública municipal. El modelo tiene como objetivo alcanzar una mayor participación de los ciudadanos en las iniciativas y políticas públicas

formuladas por el Ayuntamiento de Madrid. La consecución de este objetivo se canaliza a través de una amplia variedad de instrumentos y una completa serie de órganos y de programas de participación. Entre estos destacan los Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial (PEI) que tienen como fin lograr un mayor equilibrio territorial en la Ciudad de Madrid mediante la planificación estratégica participada de equipamientos municipales y programas sociales de actuación en los distritos y barrios más desfavorecidos de la Ciudad de Madrid. Puede decirse que esta es la solución del Ayuntamiento de Madrid a los presupuestos participativos. Se trata de un novedoso programa de intervención que permite el desarrollo de diversas actuaciones en aquellos distritos que presentan un mayor desequilibrio territorial con respecto a la media de la ciudad. En la siguiente tabla se muestra la evolución del modelo de los PEI.

MARCO TEMPORAL	DISTRITOS OBJETO DE INTERVENCIÓN
PEI aprobado para el periodo 2004-2008	Distritos pioneros en la elaboración y ejecución de los PEI: - Carabanchel - San Blas - Tetuán - Vicálvaro
PEI aprobado para el periodo 2005-2008	Incorporación del distrito de Latina
PEI aprobado para el periodo 2006-2008	Dando continuidad al Plan 18.000 desarrollado por la Comunidad de Madrid en la legislatura 2003-2007, se elaboran planes específicos para el distrito de Usera.
PEI aprobado para el periodo 2006-2011	Siguiendo el mismo esquema anterior, se incorpora el distrito de Villaverde.
2007	Se pone en marcha el proceso de elaboración de los PEI en: - Puente de Vallecas - Villa de Vallecas

Tabla. Evolución de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial de la Ciudad de Madrid. Fuente: elaboración propia.

La elaboración y ejecución de los PEI se enmarca en un proceso de participación ciudadana que hace de la Ciudad de Madrid un referente de innovación en esta materia. Involucra no sólo al órgano competente en materia de participación ciudadana de la Administración, sino a toda la estructura administrativa, convirtiendo a

la participación en un eje estratégico y transversal que añade valor operativo a las políticas públicas.

La metodología adoptada incorpora elementos de la planificación estratégica y se sustenta en las siguientes premisas, que son consideradas fundamentales para la consecución de los objetivos de cada plan (Ayuntamiento de Madrid, 2004: 20):

1. Diagnóstico participativo de la situación y necesidades de los distritos objeto de los planes.
2. Incorporación del movimiento ciudadano en todo el proceso de elaboración.
3. Toma de decisiones a través del trabajo conjunto y el consenso entre los responsables municipales y las organizaciones sociales.

En el proceso de elaboración de los PEI predomina un modelo de participación indirecta o de democracia representativa. Si bien se desarrollan actividades de consulta directa a los ciudadanos para establecer las prioridades municipales de actuación en los distritos, son los movimientos asociativos los que tienen un mayor peso en la toma de decisiones sobre la definición de áreas prioritarias de inversión.

El modelo está presidido por una lógica territorial. En primer lugar, los planes se elaboran por los distritos más desfavorecidos, de acuerdo con el análisis que previamente se ha realizado sobre los equilibrios y desequilibrios territoriales en la ciudad. En segundo lugar, para poder participar en el proceso las asociaciones deben residir en el distrito en cuestión. En tercer lugar, la participación individual de los ciudadanos está limitada exclusivamente a los residentes. En cuarto y último lugar, las deliberaciones se centran únicamente en las necesidades del distrito, sin abordar asuntos que afecten al conjunto de la ciudad.

El tipo de metodología participativa dominante es de síntesis, al concentrarse en momentos temporales específicos y no presentar una alta institucionalización (Blanco, 2002: 9). La elaboración de los planes se produce en un periodo de tiempo determinado, de acuerdo con las etapas y objetivos consensuados entre el gobierno local y las asociaciones participantes. Su desarrollo responde a un marco temporal específico, aunque existe la posibilidad de una extensión conforme al grado de ejecución de las actuaciones incluidas en el plan y a los requerimientos de los ciudadanos.

6.2 El proceso de elaboración de los Planes Especiales de Inversión

La elaboración de los PEI se desarrolla en cinco etapas: 1) organización y lanzamiento, 2) diagnóstico, 3) presentación y priorización de propuestas, 4) programación y aprobación y 5) ejecución y evaluación.

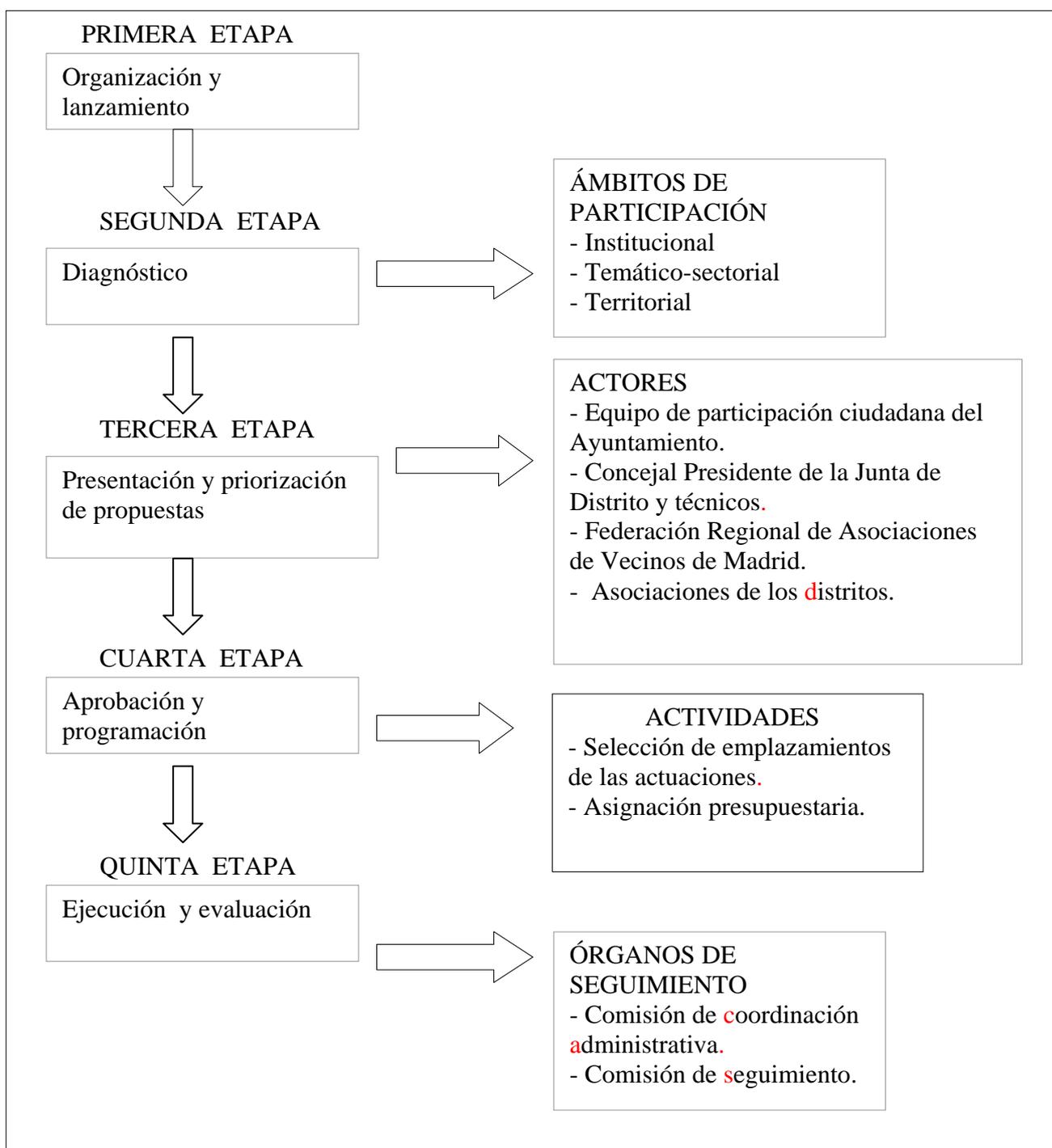


Gráfico. Ciclo de elaboración de los Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial de la Ciudad de Madrid. Fuente: Elaboración propia.

6.2.1 Organización y lanzamiento

En esta etapa, la Dirección General de Participación Ciudadana convoca, impulsa y coordina una serie de reuniones preparatorias con el responsable de cada Junta de Distrito. Cada plan se negocia y opera independientemente y en ellos intervienen los responsables de las Juntas Municipales de los distritos incluidos en los Planes Especiales, las asociaciones de vecinos legalmente representadas en cada distrito y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), que está presente en cada uno de los procesos de elaboración de los PEI. La participación de la FRAVM deriva de los acuerdos suscritos con el Alcalde de Madrid en 2003 y en 2007 Ayuntamiento de Madrid para el impulso y desarrollo de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial de los Distritos. En esos acuerdos se reconoce a esta federación como interlocutora y agente de negociación en el proceso de aprobación y seguimiento de los PEI. Por su parte, los concejales de distrito asumen la representación de sus respectivas Juntas.

Las reuniones preparatorias tienen por objeto consensuar los pasos que se van a seguir a lo largo del proceso de elaboración de los planes y pueden variar de acuerdo con la realidad de cada distrito. Los compromisos alcanzados giran en torno a los siguientes ejes:

1. Plan de trabajo para la elaboración de documentos que sirvan de base a las negociaciones.
2. Elaboración de documentos de análisis sobre las necesidades y situación de los distritos objetivo de los planes.
3. Establecimiento de un calendario
4. Mecanismos para garantizar la incorporación de los diferentes movimientos asociativos de los distritos en la fase de consulta.
5. Plan de trabajo para la elaboración de un inventario de recursos existentes en cada uno de los distritos.

6.2.2 Diagnóstico

En esta fase, se efectúa un amplio estudio sobre las necesidades y prioridades de cada

distrito, manifestadas por cada una de las partes implicadas en el proceso de elaboración de los PEI. El trabajo de recolección de información se realiza en tres niveles de participación: institucional, temático o sectorial y territorial. En el primer nivel, los actores directamente involucrados en el proceso, acompañados de un equipo técnico, llevan a cabo una serie de actividades orientadas a recabar información para la elaboración del documento final. Se realizan las siguientes acciones:

1. Reuniones de la FRAVM y las asociaciones de los distritos para la puesta en marcha del proceso de diagnóstico vecinal.
2. Reuniones en cada una de las Juntas Municipales con los técnicos para la elaboración de los diferentes estudios de diagnóstico.
3. Elaboración de los censos de recursos por distritos.
4. Reuniones con la FRAVM y con las asociaciones de vecinos para el debate y análisis del documento.
5. Identificación y convocatoria de reuniones con el movimiento asociativo no incluido en la FRAVM.
6. Entrevistas abiertas con técnicos sobre diferentes aspectos de los distritos.
7. Elaboración de los estudios de diagnóstico por parte del Ayuntamiento.

El segundo nivel de participación se desarrolla de forma simultánea con el anterior. Enmarcado en los principios de fomento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, se llevan a cabo una serie de reuniones con el movimiento asociativo sectorial que hace vida en el distrito. Se entiende por este movimiento todo tipo de asociaciones, excepto las asociaciones de vecinos ya incluidas en el proceso, con ámbito de actuación en el distrito y con niveles mínimos de presencia en los diferentes campos de actividad: culturales, deportivas, juveniles, de mayores, discapacitados, de mujeres, servicios sociales generales, entre otros.

Finalizadas estas reuniones, se insta a los participantes a formalizar sus peticiones y sugerencias por escrito. En la medida en que las propuestas son recogidas y analizadas, se procede a su incorporación en el diagnóstico.

El tercer ámbito de participación es el territorial. Se trata de un proceso de consulta directa a los ciudadanos residentes en el distrito sobre sus necesidades, sugerencias y evaluación de los servicios públicos. El ciudadano se concibe como un agente activo, capaz de generar ideas sobre diversas cuestiones de la Administración. La participación

en esta consulta ciudadana puede darse de dos formas:

1. **Cumplimentando un cuestionario en papel:** se realiza mediante la ubicación en el distrito de puntos fijos y puntos móviles de consulta. En la instalación de los puntos fijos, los miembros de la Junta habilitan los centros municipales para que los ciudadanos puedan recoger y entregar los cuestionarios. Al mismo tiempo, grupos de voluntarios recorren todo el distrito, aplicando de manera directa el cuestionario a quienes deseen expresar su opinión.
2. **Cumplimentando un cuestionario *on-line*:** la página del Ayuntamiento facilita el acceso de los ciudadanos a una versión digital del cuestionario. El envío de datos se realiza al instante, siendo el único requisito para su utilización ser residente del distrito. Apoyados en una visión optimista del progreso de la sociedad de la información, se crean estos nuevos espacios de participación, capaces de rivalizar con los mecanismos tradicionales.

Al finalizar el proceso, se elabora un documento que recoge la opinión expresada por los ciudadanos durante el periodo de consulta. El Ayuntamiento y los representantes de la Junta de Distrito efectúan actividades de promoción de los resultados obtenidos, organizan una exposición pública del documento elaborado y facilitan su difusión entre los interesados.

Finalizada la recolección de información en los tres niveles de participación, comienzan las discusiones para la elaboración de un documento de diagnóstico conjunto. Su contenido debe ser consensuado e incluir las aportaciones de los ciudadanos y de los movimientos asociativos del distrito.

6.2.3 Presentación y priorización de propuestas

Se convocan una serie de reuniones en el distrito con la finalidad de establecer prioridades de inversión, teniendo como base para la discusión el documento de diagnóstico ya aprobado. Los actores que participan en esta etapa son los siguientes:

1. Equipo del Área de Gobierno de Economía y Empleo (o Área Delegada de Participación Ciudadana).
2. Concejal Presidente de la Junta de Distrito y técnicos de las Juntas participantes en el proceso.

3. Representantes de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos.
4. Representantes de las diferentes asociaciones de vecinos de los barrios del distrito.

Durante las deliberaciones, los actores presentan para el debate sus prioridades. Estos documentos se van modificando de manera reiterada, de acuerdo con los avances o retrocesos en las negociaciones y con las opiniones que, sobre la viabilidad técnica o financiera, emiten las diferentes Áreas afectadas del Ayuntamiento. Alcanzado un acuerdo, el resultado final debe ser un documento consensuado con la definición de las actuaciones que debieran formar parte del plan de inversión del distrito.

6.2.4 Programación y aprobación

Esta etapa culmina el proceso de elaboración del Plan de Inversión. El Alcalde y los representantes de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos, en presencia de las asociaciones y demás colectivos de la Ciudad, suscriben un acta en la que dan por aprobado el plan.

El acuerdo refleja la voluntad política de quienes gobiernan para emprender iniciativas de participación enmarcadas en un plan estratégico de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se señala de manera explícita el marco temporal para su desarrollo, el compromiso del Ayuntamiento de Madrid en lo referente a la asignación anual de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de las actuaciones de competencia municipal y la activación de mecanismos de control y seguimiento que le dan continuidad al proceso participativo. A la vez, el Ayuntamiento de Madrid adquiere el compromiso de instar a otras Administraciones el desarrollo de las actuaciones que sean de su competencia; a tal efecto, el Ayuntamiento cederá los terrenos que resulten necesarios para la ejecución de las medidas acordadas con las asociaciones y la FRAVM.

6.2.5 Ejecución y evaluación

Siguiendo los compromisos del acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y la FRAVM, se establecen los cauces de coordinación y participación más adecuados para garantizar la

continuidad del proceso y el éxito en la ejecución del correspondiente PEI. El consenso se mantiene como principio de actuación en la fase de ejecución y evaluación.

En esta etapa, se constituyen dos comisiones. Una comisión de coordinación administrativa es la encargada de las siguientes tareas:

1. Coordinación de todas las áreas administrativas involucradas en el desarrollo del Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial respectivo.
2. Impulso y coordinación de las actuaciones.
3. Desarrollo de los recursos y evaluación.

La segunda comisión está integrada por el Ayuntamiento y los representantes del movimiento vecinal y ciudadano que se encarga de las funciones de seguimiento, canalización de la información, sugerencias y evaluación de los resultados del Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial.

El trabajo de las comisiones puede complementarse con la convocatoria de reuniones sectoriales en las que participe cada una de las áreas de gobierno afectadas. El único requisito para su realización es que sean requeridas por las partes que la integren.

7.-Conclusiones

- La participación efectiva de los ciudadanos en los programas públicos se encuentra vinculada al compromiso de las autoridades locales por fomentarla. Desde esta perspectiva, los planes estratégicos que se diseñan para “construir ciudad” son un mecanismo potencialmente utilizable por los líderes políticos para comprometer a los ciudadanos en la participación.
- El grado de consenso y aceptación de las políticas públicas se encuentra necesariamente vinculado tanto al número de asociaciones ciudadanas y de ciudadanos individuales que participan en su diseño, implementación y evaluación como al contenido más o menos vinculante de las decisiones que puedan tomar.
- La legitimidad de los líderes políticos mejorará si se esfuerzan en adoptar medidas que fomenten la democracia participativa y la adhesión de los ciudadanos a los proyectos públicos de actuación.

- El ciudadano ha pasado de ser un mero receptor de los servicios públicos a asumir un papel más exigente con respecto a la forma y los principios gestores que utiliza la Administración pública para prestarlos. El ciudadano desea intervenir en la toma de decisiones sobre los servicios públicos que directamente le afectan.

- En las entidades locales se establece una competitividad de carácter territorial que necesariamente obliga a las Administraciones locales a planificar estratégicamente y a considerar cuáles han de ser sus escenarios de futuro dando participación a los actores sociales y a los ciudadanos.

- Ante un comportamiento ciudadano caracterizado por el escaso compromiso en cuestiones públicas, el modelo de participación estratégico constituye el referente sobre el que construir los principios de democracia participativa.

- La puesta en marcha de los presupuestos participativos en la Ciudad de Madrid ha permitido trasladar de manera directa las necesidades de los actores sociales a la Administración municipal y darles así una adecuada respuesta, reorientando los recursos públicos hacia la mejora de servicios y la construcción de obras de infraestructura en consonancia con las demandas de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, G y Herzberg, C. (2004): “El “retorno de las carabelas”. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo” en *TNI Briefing Series*.
- Arenilla, M. (2004): *La reforma administrativa desde el ciudadano*. INAP. Madrid.
- Avilés, J. (2004): “Técnicas de organización de los Presupuestos Participativos” en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, nº 113.
- Avritze, L. (1999): “Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil” <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid (2004): “Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial 2004-2008”. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Bacque, M.H., Rey, H., Sintomer, Y. (coord.) (2004): *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, La découverte, París.
- Baierle, S. (2003): “La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo” en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9*, Porto Alegre.
- Blanco, I. (2002): “Presupuesto participativo y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- Cabannes, Y. (2003): “Presupuestos Participativos en ciudades europeas y latinoamericanas: lecciones aprendidas de las experiencias” en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al nº 9*, Porto Alegre.
- Pérez Castell, M. (2004): “La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete” en *Temas para el Debate*, Madrid, Sistema, nº 113.
- Pindado, F. (2005): “La participación no se improvisa.”. *Revista de estudios locales*. Número 87. Noviembre – diciembre 2005. Madrid
- Pineda, C. (2004): “Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional”, *Revista de Estudios Locales*, nº 78, 64-76.
- Pires, V. (2000): "Límites y potencialidades del presupuesto participativo". *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*. Número 42. <http://www.asip.org.ar/es/revistas/>.
- Rodríguez Álvarez, J.M. (2004). *La Ley de medidas para la modernización del Gobierno local*. Ed. Bayer. Barcelona.

Sintomer, Y. (2004): “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. Comunicación presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España,

Smeriglio, M. (2005): “Prácticas participativas en el municipio Roma XI”. En

UN-HABITAT (2007): *27 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos*. Quito: UN-HABITAT.

Vilas, J. (2000): “Sentimientos hacia la política: una discusión, con alguna ilustración empírica”, en *Revista de Estudios Políticos* nº 108.

Estudios del CIS.

CIS, 1976: 1103, Actitudes y participación política

CIS, 1996: 2221, Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes

CIS, 1997: 2240 Ciudadanos ante la política (I)

CIS, 2007: 2700, Barómetro abril 2007