

**Arenilla, M. y García Vegas, R. (2009): “Implantación de sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales: los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial en la ciudad de Madrid”, ponencia en IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Málaga, 23-25 de septiembre de 2009.**

# **IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN PARTICIPADOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES: LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MADRID**

**Manuel Arenilla Sáez**

*Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos*

**Ricardo García Vegas**

*Investigador del Departamento de Ciencia Política y derecho Público I de la Universidad Rey Juan Carlos*

## **Palabras clave**

Participación, evaluación, políticas públicas, indicadores

## **Resumen**

La mayoría de los procesos participativos que se desarrollan en la actualidad afrontan importantes retos, entre ellos lograr la extensión de la participación a otras fases de la política pública como son las fases de evaluación y seguimiento mediante la implantación de sistemas de medición participados. En el caso de la ciudad de Madrid desde el año 2003 donde se han puesto en marcha los llamados Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) predomina en la actualidad un importante debate entre los actores involucrados sobre la continuidad y eficacia de esta iniciativa, por lo que se plantea la necesidad de avanzar hacia la creación de mecanismos de evaluación participadas en cada uno de los nueve planes vigentes. Esto supondría mayor apertura del aparataje institucional y el establecimiento de un conjunto de condiciones político-institucionales que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos.

## **Introducción**

Durante los últimos años los ciudadanos han mantenido un rol activo en defensa de sus intereses, relacionados, en gran medida, con la adecuada prestación de los bienes y servicios públicos por parte de las distintas Administraciones. Esto ha supuesto no sólo la reivindicación de un mayor volumen de servicios, una mejor calidad en su prestación o el empleo eficiente de los recursos económicos, sino también la necesidad de crear espacios de participación que permitan a los ciudadanos involucrarse en los procesos de toma de decisiones sobre aquellos bienes y servicios que directamente les afectan. Se trata de un cambio en los ciudadanos desde la faceta de ciudadanos-administrados a ciudadanos-democráticos, sujetos plenos de derechos que desean co-conformar la sociedad en la que vive.

Las Administraciones se encuentran obligadas por tanto a situar al ciudadano como el referente verdadero de su actuación y como un actor fundamental en la definición de estas actuaciones. Esto significa que necesariamente 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, posibilitando su activa participación en las políticas y programas públicos que les afecten.

Sin embargo, la falta de resultados en muchas iniciativas participativas, donde los ciudadanos intervienen activamente aportando sus ideas y transmitiendo sus principales demandas hace dudar de estas buenas intenciones, más aún cuando, tras la valoración de algunas experiencias, los mismos actores involucrados reconocen la existencia de una brecha entre las decisiones y los compromisos adoptados durante los procesos participativos y los resultados finales de las políticas o programas implementados. Esta realidad genera, una pérdida de credibilidad de participación como herramienta de cambio y mejora de las actuaciones públicas y supone también la existencia de serias deficiencias en el desempeño de las instituciones públicas y en la inversión de los recursos disponibles.

El trabajo que se presenta a continuación plantea como idea principal que un importante paso para lograr la reducción de esta brecha es avanzar hacia la implantación de sistemas de evaluación y seguimiento participados que, desde la perspectiva de la participación ciudadana, extienda la incorporación de los ciudadanos a las fases de seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos y, desde la perspectiva de las políticas públicas, permita la implantación de mecanismos de medición que aporten información oportuna sobre el cumplimiento de las metas y de los objetivos propuestos. En el documento se pretende aportar algunas notas teóricas y metodológicas sobre el diseño e implantación de sistemas de evaluación participados abordando el caso de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid y los avances de un investigación que desde la Universidad Rey Juan Carlos se está desarrollando, para la construcción de mecanismos de evaluación de este tipo de iniciativa.

## **1. La participación ciudadana en el ámbito local**

Han sido los gobiernos locales los que mayor desarrollo y protagonismo han dado a los sistemas de participación ciudadana al aplicar de una manera real el principio de subsidiariedad o de proximidad al ciudadano (Arenilla, 2008: 114). Esta proximidad a la acción de gobierno repercute sin duda en la manera como las Administraciones locales afrontan los problemas sociales, gracias a su capacidad para identificar, de forma más precisa, las necesidades urgentes de los ciudadanos y su capacidad para movilizar a los actores locales hacia la consecución de objetivos colectivos que prioricen el interés general de los ciudadanos sobre intereses particulares o grupales.

El protagonismo otorgado a la participación hace que los ciudadanos tengan la oportunidad de debatir sobre sus intereses y buscar las mejores fórmulas para resolver los problemas que les afectan, influyendo de manera directa en la definición de las políticas que se pretenden implementar en su municipio. Sin embargo, hay que hacer notar que el ámbito local, especialmente en España, no aborda las políticas públicas de más incidencia en la vida de los ciudadanos y que el modelo de participación en el ámbito local no ha logrado extenderse con la misma fuerza a otros niveles territoriales (Ibíd. 2008. 114)

En todo caso, la participación ciudadana ha supuesto en el ámbito local la progresiva difusión y consolidación de un modelo de gestión pública que permite por un lado reforzar los valores democráticos mediante la apertura de las instituciones a los ciudadanos y la formulación de políticas públicas articuladas de manera más efectiva a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Y por otro lado, este modelo de gestión promueve, bajo una perspectiva instrumental de la participación, la cooperación y el intercambio de recursos e información entre los ciudadanos, los

actores públicos, privados y sociales. Este último aspecto cobra vital importancia cuando se viene debatiendo de manera reiterada sobre el alto grado de especialización de las políticas públicas y la necesidad de contar con medios adecuados para agregar y articular la multiplicidad de demandas y preferencias de los ciudadanos.

El reto actual es mantener y reforzar entre los responsables políticos, directivos y funcionarios la convicción de que la participación es el medio más eficaz para responder de manera acertada a las demandas sociales siendo fundamental considerar los siguientes aspectos. Primero, si bien los gobiernos continúan siendo responsables últimos de la acción pública y siguen ejerciendo de manera monopólica el poder político, es necesario acotar que ha sido definitivamente superada la etapa en la que el Estado se erigía como principal intérprete del interés general, como el actor único y racional capaz de identificar las mejores opciones o alternativas de política para dar paso a modelos donde necesariamente intervienen múltiples actores; Segundo, la participación ciudadana no puede ser entendida como un fin en sí misma, debe concebirse como un instrumento útil para la consecución de otros fines relacionados con la formulación y ejecución de las políticas públicas, para ello es importante de asociar las experiencias participativas a objetivos concretos que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y los resultados esperados mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Tercero, es fundamental que los logros alcanzados generen entre los ciudadanos la percepción de que el costo que supone intervenir en los asuntos públicos es menor a los beneficios que, mediante la participación, pueden obtenerse para su bienestar y el de los miembros de su comunidad. Esto incluye a los actores organizados, quienes deben ver en la participación y con ella la cooperación con las Administraciones, como el medio más eficaz para satisfacer las demandas de los miembros de sus organizaciones y de los colectivos que representan. Y cuatro, los modelos de participación deben avanzar hacia la consolidación de mecanismos que garanticen la participación directa de los ciudadanos o en su defecto, la adopción de mecanismos que combinen la participación directa e indirecta de tal forma que garantice la inclusión de los ciudadanos y de todos los actores sociales.

## **2. La participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas**

La tendencia dominante en las Administraciones locales es incorporar a los ciudadanos preferentemente en las fases de diagnóstico y diseño de las políticas y programas públicos, mediante la creación de mecanismos específicos de información y de consulta ciudadanas cuyo principal objetivo es obtener información que permita la identificación de los principales problemas sociales y la adopción de formas novedosas de acción pública.

No obstante, existen iniciativas más ambiciosas como los modelos de presupuestos participativos que, manteniendo la importancia de la participación en las fases de diagnóstico y diseño de las políticas y programas públicos, los mecanismos de participación incorporados van más allá de la mera información y consulta involucrando de manera directa a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y fundamentalmente, garantizando con ello la incorporación de sus opiniones e ideas en la dinámica deliberativa de manera que puedan concretarse en determinadas políticas o programas públicos. En efecto, no se trata de entender la participación

como un mero intercambio de información entre los ciudadanos, los agentes sociales y las Administraciones sino del establecimiento de compromisos y responsabilidades compartidas en la definición de las actuaciones gubernamentales, apoyados en instancias estables que favorezcan la negociación y la concertación entre todos los actores participantes.

En cualquier caso, parece evidente que en la mayoría de las experiencias participativas predomina un escaso peso de la participación ciudadana en otras fases del ciclo de las políticas públicas como son las fases de implementación y de evaluación, no siendo común el desarrollo de esta última fase en todas las Administraciones. Sin embargo, cuando algunas prácticas han logrado extender la participación a otras fases no promueven de manera decidida el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, limitándose a tareas de consulta ciudadana como vía eficaz para la obtención de datos cuyo procesamiento y uso tienden a ser de carácter interno.

Esta realidad se debe, en parte, a dos posibles causas. En el primer lugar, al hecho de que la participación de los ciudadanos ha quedado normalmente circunscrita en el caso español y en los países de su entorno a la elección de los representantes políticos, sin contemplar su capacidad para tomar parte en la toma de las decisiones públicas que les afectan (Arenilla, 2008: 114). En este sentido, muchas de las experiencias participativas desarrolladas en el ámbito local centran sus esfuerzos en aquellas fases de la política que suponen un menor costo para las organizaciones públicas en lo referente a dos elementos clave: por un lado, la adecuación de su modelo de gestión y el impulso de cambios en la concepción que sobre la participación predomina entre los responsables políticos, técnicos y funcionarios en general y por otro lado, la movilización de los ciudadanos y de todos los actores sociales en torno a objetivos comunes.

En segundo lugar, porque la actuación de la Administración pública española se ha orientado preferentemente a los procesos y no a los resultados dejando de lado la medición de los impactos de su actuaciones en la realidad social (Ibíd. 2008: 114). Es así como, al comparar y analizar las experiencias internacionales y la española una primera conclusión es que otros países (Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia) tienen arraigada la cultura de la evaluación y, durante varias décadas han diseñado y aplicado instrumentos de medición así como programas de gestión orientados a los resultados que, en la actualidad, les están permitiendo en la actualidad realizar procesos internos de autocrítica y avanzar hacia la incorporación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones como un factor clave en su perfeccionamiento.

Por ello, la principal propuesta de este documento es fomentar el salto cualitativo en los modelos de participación ciudadana que hasta ahora se han desarrollado en el ámbito local para avanzar hacia la activa incorporación de los ciudadanos en las fases de seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos, de manera que la participación se extienda a todo el ciclo de la política más allá de su diagnóstico y diseño. Esto supone también, la difusión de la cultura de la medición y evaluación en las Administraciones locales. No obstante, debe acotarse que no se trata con esta propuesta de sobreestimar el valor de la participación creyendo que todos los problemas de la democracia pudiesen resolverse por esta vía, tampoco se pretende crear situaciones donde los ciudadanos sean concebidos como sujetos que vivan para servir a la democracia en vez de que la democracia exista para servir a los ciudadanos (Sartori, 2009: 37). Simplemente se trata fortalecer las experiencias existentes con la

adopción de elementos conceptuales y metodológicos que garanticen mayor eficacia y efectividad de los procesos participativos y, principalmente, de las actuaciones públicas que puestas en marcha.

En todo caso, la extensión de la participación a las fases de seguimiento y evaluación trae consigo las siguientes ventajas. En primer lugar, profundiza los valores democráticos al hacer partícipe a los ciudadanos, incluyéndolos en todas las fases de las políticas a diferentes y variados segmentos de la población con intereses y reivindicaciones diversas.

En segundo lugar, permite conocer el impacto que produce en la población del municipio cada una de las medidas adoptadas en cualquier proceso participativo, reduciendo las posibilidades de fracaso y asegurando su continuidad en el tiempo. Tercero, la evaluación participada brinda la oportunidad a los gobiernos locales de gestionar eficazmente las expectativas del ciudadano cuando sea necesario modificar algunas metas o cuando no sea posible la consecución de determinados objetivos. De esta forma, puede reducirse el efecto negativo que estas situaciones adversas tienen sobre el nivel de confianza en las instituciones públicas y sobre la credibilidad de los procesos participativos.

En cuarto lugar, la evaluación participada propicia una mayor transparencia en la asignación de los recursos públicos, garantizando mayor eficacia y eficiencia en la intervención pública. En quinto lugar y ya en clave organizacional, la incorporación de los ciudadanos en esta fase permite, a partir de los aportes de los participantes y de la información obtenida, realizar ajustes en los procesos internos de la organización y revisar el curso de las acciones desarrolladas, pudiendo identificar y eliminar factores que obstaculicen la consecución de objetivos prioritarios. Por último, sienta las bases para un mayor compromiso de los responsables políticos, los directivos y los niveles medios de la dirección con los resultados de las actuaciones emprendidas y favorece la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual.

Sin embargo no hay que negar que la participación ciudadana, en las fases de seguimiento y evaluación, tropieza con algunos inconvenientes, por ejemplo en los casos donde intervienen una importante multiplicidad de actores y cuando el número de actuaciones contempladas es muy alto pueden generarse problemas a la hora de definir responsabilidades, lo cual se hace más patente al evaluar el cumplimiento de objetivos o valorar si el dinero público se ha invertido de forma adecuada. A esto de añadirse que la negociación y la búsqueda del consenso entre los actores implicados imprimen en algunos casos lentitud en las tareas de evaluación, impidiendo abordar cuestiones que requieran una acción inmediata de mejora o reajuste.

Por otro lado, la multiplicidad de intereses de los actores participantes puede sesgar la evaluación y el seguimiento de las actuaciones públicas, pues teniendo cada actor una interpretación particular de la realidad donde, sin duda, priman sus propios intereses la probabilidad de que intenten imponer su criterio es muy alta. En consecuencia, es posible que surjan conflictos entre la visión meramente técnica que prevalece entre los funcionarios de la Administración y la visión que los ciudadanos o otros actores tengan de la realidad social. Adicionalmente, los ciudadanos y los actores sociales pueden tener elevadas expectativas sobre su participación en la fase de evaluación y seguimiento que, de no ser satisfechas, mermarían la credibilidad del

proceso participativo afectando el futuro la movilización de los actores sociales en torno a iniciativas de este tipo.

Esta realidad supone un importante esfuerzo para los gobiernos locales. En este sentido, una fórmula adecuada es impulsar acciones concretas que lleven a la implantación de sistemas de evaluación y seguimiento de las actuaciones públicas donde estén claros los objetivos y la contribución del proceso participativo. Por supuesto, esto implica una mayor apertura institucional en la gestión de datos e información que, en muchos casos, no se encuentra al alcance de los ciudadanos. La implantación de estos sistemas de evaluación y seguimiento la incorporación de los ciudadanos debe superar los tradicionales niveles de información y consulta para avanzar hacia su involucramiento real en la toma de decisiones, estableciéndose para ello compromisos y arreglos institucionales que garanticen la vinculación de sus opiniones e ideas con las decisiones que finalmente sean adoptadas por las organizaciones públicas.

### **3. Sistemas de seguimiento y evaluación en las Administraciones públicas**

En los últimos años, se ha popularizado hablar de sistemas de evaluación y seguimiento en la Administración pública debido al proceso de modernización impulsado en algunas Administraciones y la adopción de corrientes de pensamiento que abogan, mediante la aplicación de herramientas de trabajo provenientes del sector privado, por una mejora en el desempeño de las instituciones públicas, con especial atención en la gestión de los recursos financieros, considerados cada vez más insuficientes por los promotores de esta corriente.

Los sistemas de evaluación y seguimiento surgieron hace años en el ámbito empresarial, dando lugar a lo que hoy se denomina gestión evaluativa (Ogando, 2001: 14). Sin embargo, y a pesar de su reciente popularización en el ámbito público, la plena consolidación de esta herramienta de gestión en el sector privado contrasta con su escasa utilización en las Administraciones públicas con excepción de aquellos organismos que, por sus competencias y las características de los bienes y servicios que producen, tienen un alto grado de especialización como son los organismos vinculados al área económica, energética o de medio ambiente.

Las causas de esta diferencia entre el sector público y privado, a pesar de los constantes planteamientos que al respecto se han hecho, van más allá de clásicos cuestionamientos como la excesiva burocratización de las instituciones públicas, la rigidez de sus procedimientos administrativos o la poca formación de sus funcionarios. En parte, el poco auge de la cultura de la medición y la escasa utilización de los sistemas de evaluación y seguimiento se derivan de la poca atención que, durante la etapa de implantación, han brindado sus promotores a la naturaleza, objetivos y en general a las características propias de las Administraciones públicas, las cuales difieren de la naturaleza y objetivos de las empresas privadas. En efecto, cuando se intentan implantar de manera homogénea herramientas de gestión con un reconocido éxito en el ámbito privado excluyendo el análisis estratégico de las Administraciones públicas se corre el riesgo de no acertar en su diseño, reducir su utilidad o sostenibilidad dentro de cualquier institución.

Es importante tener claro que las empresas u organizaciones privadas nacen de la iniciativa de los particulares y persiguen los objetivos trazados por sus propietarios

o accionistas relacionados con la necesidad de rentabilizar la inversión, tener prestigio en su ámbito de acción, obtener mayores márgenes de ganancia, conseguir mejores cuotas de mercado o posiciones dominantes en éste. Sus objetivos están orientados a la producción de bienes y servicios que, sometidos a las leyes de la oferta y demanda, pretenden incrementar el valor de la empresa y por tanto, generar los máximos beneficios posibles a particulares e inversionistas.

Durante este proceso, los representantes, directivos o delegados de las empresas actúan y toman decisiones en nombre de los accionistas o representados, primando, en un modelo ideal, las preferencias e intereses de estos últimos. No obstante, la posibilidad de que los directivos lleguen a comportarse de acuerdo con su propio beneficio e interés, dejando de lado las preferencias de los accionistas o representados y desviándose de los objetivos trazados es real, por lo que se mantiene la necesidad de diseñar sistemas adecuados de evaluación que sirvan de incentivo para el cumplimiento de los objetivos asignados por los accionistas o que simplemente penalice cualquier actuación que no vaya en sintonía con sus intereses.

En este contexto un sistema de evaluación y seguimiento es visto principalmente como un mecanismo de control. Sin embargo y para completar el análisis es necesario añadir un segundo componente, la buena gestión de los recursos de la organización. En este caso, se plantea la necesidad de crear mecanismos que generen y faciliten el flujo de información con la finalidad de ayudar a los directivos de la empresa en la toma de decisiones y en consecuencia, que garantice mayor eficacia, eficiencia y economía en su desempeño. De esta forma un sistema de evaluación y seguimiento además de ser un mecanismo de control es una herramienta de gestión de los recursos, orientada a maximizar el valor de la empresa y los beneficios de sus accionistas.

Por su parte las instituciones públicas son el resultado de un acuerdo social donde se establecen los fines que deben guiar sus actuaciones y los medios necesarios para su consecución. Sus objetivos giran en torno a la solución de los problemas sociales de acuerdo con el interés general de los ciudadanos, lo cual reviste de legitimidad sus decisiones y extiende la influencia de sus actuaciones a todos los miembros de la sociedad. Adicionalmente, las consecuencias de esas actuaciones o decisiones, sean positivas o negativas, se mantienen en el tiempo influyendo a otras generaciones.

En el sector público los sistemas de evaluación y gestión son también mecanismo de control y de gestión pues en la actualidad no se entiende una democracia sin el manejo transparente de los asuntos públicos de acuerdo con el interés colectivo y por supuesto, sin mecanismos que permitan la apertura de sus instituciones al control ciudadano. Pero más allá de maximizar los beneficios de un grupo específico de accionistas, las instituciones públicas deben garantizar que sus decisiones, las cuales se concretan en políticas y programas públicos específicos, aporten soluciones acertadas a los problemas sociales y tengan un impacto positivo en la calidad de vida de todos los ciudadanos por igual.

Las diferencias entre lo público y privado se acrecientan cuando se analizan las características de los problemas sociales a los que deben prestar atención las Administraciones públicas pues en este caso son problemas de una elevada complejidad que, en muchos casos, hacen imposible la identificación de una única solución y peor aún, se corre el riesgo de que las consecuencias de las políticas o



programas públicos ejecutados generen efectos no previstos por sus responsables. Además cuando se pretende realizar una evaluación de estos efectos es casi imposible determinar a qué tipo de intervención corresponden los efectos observados, en caso de que en un mismo territorio actúan diferentes políticas o programas públicos que puedan solaparse entre sí (Ogando, 2001: 18).

Un sistema de evaluación y seguimiento debe ser visto por tanto, como una herramienta de control y gestión pública que tenga por objetivo producir información de relevancia para la toma de decisiones político-administrativas, así como favorecer la adecuada solución de los problemas sociales y promover la consolidación de valores democráticos tales como la transparencia, acceso a la información, rendición de cuenta y responsabilidad política.

#### **4. Experiencia española en la implantación de sistemas de evaluación**

En España, a diferencia de lo que ocurre en países como Estado Unidos, Reino Unido o Australia hasta ahora no han existido normas generales que exijan de modo imperativo la utilización de indicadores y la implantación de sistemas evaluación y seguimiento. En todo caso, entre los principios reguladores de la actividad presupuestaria se encuentra el principio de eficiencia, eficacia y economía en la asignación y utilización de recursos públicos que difícilmente pueden aplicarse sin la ayuda de los indicadores.

En la propia Constitución Española se establece en el artículo 31.2 que: "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". Posteriormente el artículo 103.1 también precisa lo siguiente: "La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Una de las normas que hacen mención expresa al uso de indicadores es la ley 57/2003 que ha modificado la disposición adicional novena de la ley 7/1985 que queda redactada de la siguiente manera: "con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentarios, el gobierno creará un observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas (López y otros, 2006: 3).

Sin embargo, la orden EHA/4041/004 de 23 de noviembre que aprueba la Instrucción del Normal de Contabilidad Local representa una novedad y un importante avance por exigir a todos aquellos municipios de más de 50.000 habitantes y a las demás entidades locales de ámbito superior, la inclusión en la memoria de indicadores que permitan evaluar la economía, eficiencia y eficacia en la prestación de al menos los servicios financiados con tasas o precios públicos.

A pesar de este avance el proceso de implantación de sistemas de medición en las Administraciones públicas, especialmente la local, ha sido lento. En una reciente investigación (Prado y García, 2006: 664) relacionada con el uso de los indicadores en 166 Ayuntamientos españoles con más de 50.000 habitantes, únicamente 75 de los Ayuntamientos entrevistados (45,18 por cien) afirmaban utilizar frecuentemente esta herramienta de control, pero el 69,23 por cien de los Ayuntamientos que no usan la

herramienta consideran necesario su incorporación al proceso de gestión frente al 12 por cien que no es partidario de su implantación.

Algunos esfuerzos desarrollados en España para la implantación de sistemas de indicadores en el ámbito teórico y metodológico son los trabajos de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (1997 y 2002) y las publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda (2007).

En el ámbito empírico destacan los trabajos de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2000, 2001 y 2002), los estudios de la Sindicatura de Competes de Catalunya (1995 y 2001) y con especial énfasis en la Administración local los trabajos de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (1986); el Proyecto Sinigal promovido por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (1998); el estudio de Indicadores de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) auspiciado por la Diputación de Barcelona, del cual se han elaborado valiosos informes desde 2004 y el Ayuntamiento de Madrid realizó en el año 2005 un estudio para medir el grado de desequilibrio territorial de la ciudad mediante la utilización de una batería de indicadores.

## **5. Notas para el diseño de sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales**

En la construcción de los sistemas medición no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar, pero la implantación de un sistema de estas características en las organizaciones públicas requiere ver la evaluación como una valoración ordenada del diseño, la implementación y los resultados de una política o programa y definir las tareas de seguimiento como la continua recolección y análisis de información útil para tomar decisiones durante la implementación de una política o programa pública.

### **5.1 Dimensiones de análisis**

Los sistemas de evaluación y seguimiento como cualquier otro sistema están integrados por un conjunto de elementos que se interrelacionan entre sí, con la finalidad de garantizar tanto su funcionamiento como la generación de respuestas o productos deseados. En consecuencia, cualquier metodología que pretenda seguirse para el diseño de un sistema de medición debe abordar tres dimensiones. La primera de ellas es la dimensión político institucional a través de la cual se hace una valoración profunda de los factores que inciden positiva o negativamente sobre la decisión de extender o poner en marcha procesos participativos. Se trata de precisar, antes de pasar directamente a pensar en indicadores, si existen las condiciones político-institucionales necesarias para emprender este tipo de iniciativa.

La segunda dimensión es la metodológica, que permite establecer qué se quiere medir, definir del objetivo central y, tras la realización de varios grupos de reflexión, concretar las características generales del sistema de medición como son: los elementos de entrada (inputs) al sistema, los rasgos de las respuestas o productos de salida (outputs), el engranaje interno que permite el procesamiento de la información y garantiza su funcionamiento y por último, pero no menos relevante, los elementos del entorno que inciden sobre su funcionamiento.

La última dimensión es la participativa, en la cual se definen los mecanismos de participación y se establecen las pautas que garantizan el involucramiento real del

ciudadano en el proceso de toma de decisiones, siendo necesario articular los mecanismos adoptados con las características generales del sistema de medición. En todo caso, el énfasis en este documento estará en la primera y tercera etapa empleando para su descripción el caso de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial puestos en marcha desde el año 2003 por el Ayuntamiento de Madrid, en el cual se pretende implantar un sistema de evaluación participada que refuerce los logros hasta ahora alcanzados.

## **5.2 Importancia del análisis político-institucional**

Con frecuencia el factor político- institucional ve reducido su peso cuando se implantan sistemas de evaluación y seguimiento, lo que sin duda termina afectando, en el mediano y largo plazo, su utilidad para la toma de decisiones y para el diseño de políticas y programas públicos. Una posible causa es que durante los últimos años se ha defendido, en el marco de la nueva gestión pública, la separación entre el estadio político y el técnico-gerencial, siguiendo esta lógica los sistemas de medición serían una herramienta meramente técnica.

Este tipo de premisa obvia el hecho de que, por su propia naturaleza, el desempeño de las instituciones públicas está sujeto a estrategias y objetivos políticos cuyo cumplimiento determina la convalidación del mandato de sus máximos representantes por parte de los ciudadanos y en algunos casos, la continuidad de las políticas o programas públicos. Ya desde el punto de vista organizacional, no considerar la capacidad institucional para implantar sistemas de medición decreta su pronto fracaso, pues las tareas de identificación de las fuentes de información, la obtención de los datos y su procesamiento así como la incorporación de resultados en la toma de decisiones requiere del compromiso de sus miembros y la dotación de recursos financieros y no financieros.

Es indudable que entre las instituciones públicas existen diferencias organizativas que inciden sobre su capacidad para afrontar estas tareas como son el recurso humano disponible, la autonomía presupuestaria de la entidad, las normas procedimentales utilizadas o el grado de incorporación de las nuevas tecnologías en su funcionamiento. En definitiva, el factor político-institucional es un factor clave que debe ser valorado con especial atención durante la implantación de los sistemas de evaluación y seguimiento en las Administraciones públicas.

## **6. Propuesta para el diseño de un sistema de evaluación y seguimiento participada para los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI)**

La ciudad de Madrid presenta notables diferencias entre los veintidós distritos que la conforman, no sólo en su distribución espacial o demográfica, sino también en lo que atañe a sus características sociales y económicas. Esta situación ha influido durante varios años en la cantidad y calidad de servicios públicos como vivienda, movilidad, educación, salud, servicios sociales y culturales a los que tienen acceso los ciudadanos. Muestra de ello es la alta concentración de actividad económica y de empleo en los distritos centrales de la ciudad, la denominada "almendra central" que, a pesar de representar un tercio de la población y sólo el 6,9 por cien de la superficie, concentraba en 2005 el 51 por cien del empleo.

Este contexto, desde el año 2003 se ha desarrollado una serie de actuaciones destinadas a favorecer el reequilibrio social y territorial de la ciudad mediante la puesta en marcha de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI). Esta iniciativa forma parte de la política de cohesión territorial impulsada por el Ayuntamiento de Madrid con la que se pretende, a través de la planificación participada de un conjunto de actuaciones de competencia municipal, articular actuaciones dirigidas a corregir o, cuanto menos, reducir las situaciones de desequilibrio social y territorial existentes en la ciudad de Madrid.

Los PEI se circunscriben a un marco temporal específico, generalmente de 4 años, con la posibilidad de una extensión conforme al grado de ejecución de las actuaciones o atendiendo la solicitud que, a tal efecto, realicen las organizaciones vecinales y los ciudadanos del distrito. Cada plan contiene las actuaciones asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, la cesión de suelo para la ejecución de las actuaciones que, a pesar de estar fuera de la competencia municipal, son prioritarias para los vecinos y por último, el compromiso de la Administración local de instar a otras Administraciones para que impulsen de manera concertada actuaciones en los distritos.

Hasta la fecha se han elaborado de manera participada diez Planes Especiales de Inversión en nueve distritos de Madrid<sup>1</sup> lo que ha supuesto la puesta en marcha de 218 actuaciones<sup>2</sup> de competencia municipal en áreas tan diversas como educación, cultura, equipamiento social, salud, transporte y movilidad, y la inversión de un alto volumen presupuestario que alcanza los 847.006.633 euros. La magnitud del impacto social y territorial de las actuaciones contempladas en los PEI que, en su totalidad, benefician al 46,31 por cien de la población y la participación activa que han mantenido los actores sociales en la formulación y seguimiento de los planes, hace necesario emprender nuevas acciones que extiendan el proceso participativo mediante la incorporación de mecanismos para la evaluación de los planes.

El reto actual es incrementar los niveles de participación hasta ahora alcanzados estimulando la incorporación de los ciudadanos en las tareas de seguimiento y evaluación de las actuaciones comprometidas en cada plan y poner en marcha un sistema de medición que permita conocer la eficacia de los planes y el verdadero impacto que, como parte de la política de cohesión territorial del gobierno local, tienen sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

## **6.1 Análisis de la dimensión político-institucional**

Debido al volumen y alcance de los PEI es necesario asegurar los medios institucionales que posibiliten el éxito de cualquier iniciativa, por lo que en este caso cobra importancia el análisis de la dimensión político-institucional a través de la contrastación de cuatro variables con las características del proceso participativos desarrollado hasta ahora: legitimidad y liderazgo, tipo de interacción que predomina entre los actores, capacidad institucional y participación ciudadana. Cada variable se desglosa en una serie de condiciones consideradas relevantes para la extensión y sostenibilidad del proceso participativo, la contrastación con la realidad se ha realizado, a través de la observación y la consulta de expertos involucrados en el desarrollo de la iniciativa mediante la aplicación de un conjunto de indicadores cuya

---

<sup>1</sup> El cuadro número 1 reseña el marco temporal de cada uno de los planes por Distrito.

<sup>2</sup> Para detallar la situación de las actuaciones a mayo de 2008 ver cuadro 2.

cuantificación ha permitido precisar el grado (alto, medio, bajo) en el que se encuentra cada variable.

### **6.1.1 Legitimidad y liderazgo**

La legitimidad y el liderazgo son variables que hacen referencia a la identificación e inclusión de actores estratégicos con capacidad para convocar, concertar y movilizar a otros actores en pro de un objetivo común siendo necesario para ello, lograr la mayor representación posible de todos los sectores afectados. La legitimidad en el caso de las instituciones públicas viene dada por su propia naturaleza, sus objetivos y el grado de concentración competencial que, de acuerdo con el marco jurídico vigente, tienen sobre la materia abordada. Por su parte, en el caso de los actores sociales, influye el reconocimiento que estos obtienen del poder público y del resto de organizaciones sociales como interlocutores válidos para representar determinados intereses o necesidades.

El liderazgo representa el compromiso de los actores con la realización de un proyecto colectivo y su capacidad de movilización o adhesión en torno a ese proyecto, por lo que debe estar basado en la legitimidad, la credibilidad y la confianza que unos u otros actores despierten en los ciudadanos. Esta es sin duda una condición fundamental para garantizar el éxito de iniciativas que requieren la participación de diversos actores y la inversión de ingentes recursos financieros y no financieros. En el caso de los PEI el grado de legitimidad y liderazgo es medio, los PEI cuentan con el 67 por cien de las condiciones valoradas.

Los Planes son el resultado de un acuerdo suscrito en el año 2003 entre el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Área Delegada de Participación Ciudadana, y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Corresponde al Área Delegada de Participación Ciudadana actuar en representación del Ayuntamiento de Madrid durante las etapas de elaboración y ejecución, siendo el único interlocutor institucional válido frente a los actores sociales. Por su parte, la FRAVM es el principal actor social participante. Esta organización agrupa en el ámbito regional a todas las asociaciones de vecinos (más de 230) que, como entidades jurídicas independientes, deciden integrarse en un modelo de trabajo vertical, de carácter especializado y guiado por motivos de eficiencia en la agregación y articulación de las demandas (Montero, Font y Torcal, 2007: 209).

El movimiento vecinal ha mantenido un rol protagónico en la elaboración de los Planes Especiales de Inversión, sin embargo, durante el proceso de elaboración de los últimos planes en los distritos de Puente y Villa de Vallecas el Ayuntamiento de Madrid incorporó nuevos mecanismos de participación cuyo objetivo es promover la incorporación de otros movimientos asociativos que, vinculados a sectores como la economía, la educación, la cultura entre otros, hacen vida en los distritos. Si bien estos cambios han contribuido a que todos los actores sociales identificados estén involucrados en la iniciativa, durante el proceso de toma de decisiones los actores no tienen el mismo peso.

### **6.1.2 Relación de cooperación entre los actores**

Esta variable hace referencia a la disposición que tengan los actores, guiados por su deseo de participar en la realización de proyecto colectivos, para adoptar principios comunes que determinen sus pautas de conducta durante la interacción con otros

actores; crear mecanismos estables de cooperación e intercambio de recursos con la Administración local; respetar las reglas formales o informales que puedan establecerse de manera consensuada entre los participantes y permitir la inclusión de otros actores multinivel. En el caso de los PEI el grado de cooperación existente entre los actores participantes es alto, en este sentido, se cumple el 83 por cien de las condiciones valoradas.

Durante la elaboración de los planes el consenso y la interacción generada entre los mismos actores ha contribuido al establecimiento consensuado de los siguientes principios: solidaridad social y territorial, el ciudadano como principal referente de las actuaciones públicas, promoción del asociacionismo e incremento del capital social de la ciudad, diagnóstico participativo de las necesidades de los distritos objeto de los planes y seguimiento ciudadano de las actuaciones ejecutadas.

Por otra parte, existe en los PEI una instancia superior para la coordinación de todos los planes que está integrada por la Dirección General de Participación Ciudadana y la FRAVM que además, plantean formas de cooperación que se extienden a otras políticas y programas públicos. En cada distrito se crean, durante las etapas de elaboración de los PEI, tres instancias o mesas de concertación que reúne a todos los actores interesados en el proceso participativo. Finalizada la etapa de elaboración de los planes, se conforma en cada distrito una Comisión Ciudadana de Seguimiento, la cual se mantiene vigente durante toda la fase de ejecución de los planes. Cada comisión cuenta con el soporte técnico y administrativo del personal de la Dirección General de Participación Ciudadana y de los profesionales y técnicos que, en representación de la FRAVM, intervienen en la gestión y procesamiento de la información.

### **6.1.3 Capacidad institucional**

La capacidad institucional se refiere a las características de la estructura y funcionamiento del aparato estatal que incide sobre la puesta en marcha de las iniciativas públicas. Esta variable es posible analizarla valorando cuatro elementos que están relacionados entre sí: la existencia de mecanismos para la rendición de cuenta de todas las actuaciones emprendidas por la Administración, garantizando así la transparencia en la gestión pública; la posibilidad de contar con un equipo técnicamente capacitado que facilite la gestión de la información; la progresiva incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la interacción y el intercambio de información entre la Administración y los ciudadanos; disponibilidad de recursos presupuestarios suficientes que garanticen la viabilidad de cualquier iniciativa; y la existencia de un sólido marco legal que asegure la continuidad en las actuaciones planificadas.

### **Transparencia y acceso a la información**

En los Planes Especiales de Inversión el grado de transparencia es alto cumpliendo con las cuatro condiciones propuestas. Existen una serie de acciones asociadas a los PEI destinadas a optimizar la gestión de la información y favorecer la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información. Para ello, las normas metodológicas acordadas entre la Dirección General de Participación y la FRAVM recogen lo siguiente: "para conocimiento de la ciudadanía se desarrollarán procesos de promoción y difusión de los PEI de los distritos a lo largo de su período de vigencia y a la finalización de los mismos".

En cada etapa del proceso de elaboración de los planes se desarrollan acciones destinadas a la comunicación y fortalecimiento de la relación de la Administración con los ciudadanos. En todos los planes se contempla que, durante las fases de organización y lanzamiento, debe hacerse público todo el proceso en un acto oficial, así mismo se contempla la difusión de impresos informativos en los Distritos. Estos folletos recogen algunos indicadores que justifican la elaboración del plan, explican las etapas del proceso y los mecanismos de participación activados. Usualmente se emplean para su difusión medios de comunicación de cobertura nacional, regional y distritales de tipo audiovisual, impreso y digital. En las fases sucesivas se realizan las siguientes actividades: actos oficiales para la presentación de los resultados, asambleas en los barrios de cada Distrito donde se informa a los vecinos sobre los problemas identificados y se recogen las alternativas para su solución y la programación, con la participación de técnicos de las áreas de gobierno comprometidas, de reuniones para la presentación pública de los proyectos de mayor impacto.

### **Equipo técnicamente capacitado**

Al valorar el equipo humano involucrados en los PEI es posible afirmar que su grado de correspondencia con las características de los PEI es alto pudiendo observarse la existencia de tres de las cuatro condiciones valoradas. Se cuenta no sólo con el personal de la Dirección General de Participación Ciudadana, sino también con el apoyo de los técnicos y funcionarios de todas las áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Adicionalmente, en la elaboración y ejecución de cada plan participa el equipo técnico de las Juntas Municipales de Distritos bajo la supervisión de sus gerentes y concejales-presidentes.

Sin embargo, la magnitud de los planes y su extensión a nueve distritos ha creado la necesidad de contar con el respaldo de una empresa externa que cumple tareas de soporte documental y con el apoyo de la Universidad Rey Juan Carlos en lo referente al asesoramiento científico-técnico del proceso participativo. El reforzamiento del equipo técnico se centra en el trabajo desarrollado por la Dirección general de Participación ciudadana.

### **Incorporación de las nuevas tecnologías**

La incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos participativos no es un fin en sí mismo. Es una herramienta que debe contribuir a la extensión y consolidación de valores democráticos como la transparencia, vinculada a las decisiones y actuaciones de la administración local y de los actores sociales involucrados; el acceso y difusión de la información, mediante la creación de condiciones que garanticen el derecho de los ciudadanos a estar informados y a opinar sobre el manejo de los asuntos públicos, y el fomento de la participación, con la incorporación de sectores excluidos de la población, gracias al diseño y habilitación de canales innovadores para la trasmisión de ideas y necesidades. El grado de incorporación de las nuevas tecnologías en el caso de los PEI es medio sólo ocho de las trece condiciones valoradas pudieron identificarse en esta iniciativa.

Durante la elaboración y ejecución de los PEI se han puesto en marcha tres líneas de acción: la primera orientada al diseño e implantación de mecanismos para la difusión de informaciones o noticias sobre las decisiones adoptadas; la segunda se ha

orientado a la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con la creación de nuevos espacios electrónicos de participación y la tercera línea de acción se ha enfocado al desarrollo de medidas que promuevan la plena incorporación de las ideas u opiniones transmitidas por los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. No obstante, al evaluar el desarrollo de las tres líneas de acción (e-información, e-consulta y e-toma de decisiones) la mayor fortaleza se encuentra al compromiso del gobierno local de atender e incorporar las opiniones expresadas por los ciudadanos en la toma de decisiones (e-toma de decisiones). Por el contrario, la mayor debilidad son los escasos mecanismos de consulta que han sido habilitados (e-consulta), siendo necesaria la creación de nuevos canales que favorezcan la interacción continua entre los actores institucionales y los ciudadanos, más allá de una consulta específica. El siguiente cuadro recoge la relación de los indicadores utilizados:

## **Sostenibilidad financiera**

La sostenibilidad financiera está determinada por la forma como se produce la asignación presupuestaria. Sin dudas está es una variable de vital importancia, pues incide sobre la consecución de los objetivos de la política o del programa público y la continuidad del proceso participativo. El análisis de esta variable incluye la existencia de fuentes recurrentes de ingresos y el compromiso por parte de los responsables políticos y directivos de mantener la financiación de la iniciativa de acuerdo con las pautas acordadas. En el caso de Madrid el grado de sostenibilidad financiero es alto cumpliéndose de la totalidad de las condiciones revisadas.

Durante la elaboración de los PEI las deliberaciones se centran en los problemas y necesidades identificadas en cada distrito, sin entrar a valorar el aspecto presupuestario de las propuestas que se encuentren sobre la mesa. Es decir, no existe una asignación previa de recursos ni porcentajes específicos de recursos que limite el proceso participativo. El Ayuntamiento de Madrid adquiere el compromiso de incorporar en los presupuestos anuales la parte correspondiente y ejecutable de todas las inversiones y actuaciones recogidas en los PEI, garantizando su completa financiación y ejecución en el marco temporal de cada plan. Los diez planes implementados han supuesto hasta abril de 2009 la inversión de 847.006.633 euros<sup>3</sup>.

## **Marco legal**

El marco legal permite valorar el grado de formalización del modelo de participación. En este sentido, es posible verificar la existencia de niveles de institucionalización que van desde la informalidad del proceso, al no existir normas claras que lo regulen hasta su sólida institucionalización mediante la reglamentación con ordenanzas o leyes, ya sea a municipio o en los ámbitos autonómicos y nacional. Siguiendo esta variable en particular es posible afirmar que en los PEI predomina un grado alto de desarrollo del marco legal, sin embargo se cumplen sólo tres de las cuatro condiciones contrastadas.

En el año 2003 se aprobó en la Ciudad de Madrid el Reglamento de Participación Ciudadana que ha servido de marco de los PEI y de otras iniciativas de carácter participativo desarrolladas en la ciudad. El Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM aprobaron posteriormente una normativa interna reguladora de los procesos de concertación y seguimiento de los PEI con la participación de las asociaciones de vecinos y de grupos de expertos consultados para este fin. Esta normativa mantiene los principios y líneas generales y recoge un conjunto de recomendaciones

---

<sup>3</sup> Para un mayor detalle sobre la distribución del presupuesto ver cuadro número 3.



metodológicas elaboradas por la Universidad Rey Juan Carlos. Sin embargo, no existen mecanismos que permitan, a través de la participación ciudadana la revisión y adecuación de las normas aprobadas en el mediano o largo plazo.

#### **6.1.4 Participación ciudadana**

Esta variable hace referencia a la existencia y promoción de mecanismos de participación ciudadana durante todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de la política. Es importante subrayar que los ciudadanos deben tener cabida en la formulación de las políticas que inciden de manera directa sobre su calidad de vida, pues con ello se promueve el fortalecimiento de la democracia local y es posible incrementar la legitimidad y eficacia de las actuaciones públicas, gracias al sentido de pertenencia e intercambio de recursos que se realiza a través de los mecanismos de cooperación establecidos. En los Planes de Barrio se cumplen siete de las nueve condiciones valoradas para esta variable.

Los PEI se elaboran y se ejecutan siguiendo seis etapas consensuadas previamente entre los actores públicos y sociales en las que se integran diferentes mecanismos de participación. Estos mecanismos contemplan la puesta en marcha de tres instancias de participación en cada Distrito como son la Comisión Ciudadana de Concertación, donde participa la Dirección General de Participación Ciudadana, los responsables de las Juntas de Distrito, la FRAVM y las asociaciones de vecinos de cada uno de los distritos objeto del plan; el Foro de Asociaciones, que reúne a todas las asociaciones y colectivos que hacen vida en el distrito; la Comisión Agenda 21 la cual está integrada por diversos actores sociales y económicos de los distrito. Para garantizar la participación directa de los ciudadanos se realizan procesos de consultas presenciales y on-line.

Adicionalmente, en la etapa, de ejecución y seguimiento se crea en cada distrito la Comisión de Coordinación Administrativa, integrada por las diferentes áreas de gobierno afectadas con la finalidad de garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento de Madrid. De igual forma, se crea la Comisión Ciudadana de Seguimiento donde participan la Dirección General de Participación Ciudadana, los responsables de las Juntas de Distrito, la FRAVM y las asociaciones de vecinos. Esta comisión tiene por finalidad controlar y evaluar la ejecución de las actuaciones contempladas en los planes y canalizar la información y sugerencias aportadas por los ciudadanos y asociaciones civiles del distrito<sup>4</sup>.

#### **6.2 Dimensión metodológica**

Al contar con un ambiente positivo para el proyecto se debe avanzar hacia la construcción del sistema de indicadores mediante la puesta en marcha de una serie de pasos por parte de todos los participantes. Primero se trata de saber qué se quiere medir lo cual implica, tras la realización de varios grupos de reflexión y vista la características de la organización y los recursos disponibles, la definición del objetivo central del sistema. El siguiente paso es seleccionar la dimensión de la medición (eficacia, eficiencia, economía y calidad) lo cual determina el tipo de indicadores que se construirán con posterioridad. Una tendencia en las Administraciones públicas es desarrollar de forma integral las cuatro dimensiones más allá de los parámetros que tradicionalmente se abordan, los insumos (inputs) y los productos (outputs).

---

<sup>4</sup> Hasta la fecha se han realizado 132 reuniones de las Comisiones de concertación en los nueve distritos beneficiados.

Posteriormente, se determina qué tipo de información se quiere obtener o cuáles son los parámetros que deben producirse tras el procesamiento de la información, lo que se denomina outputs del sistema de medición. Para lograrlo es necesario definir el contenido de la información de acuerdo con el tipo de usuarios del sistema; fijar la periodicidad en la generación de la información y la forma de presentación de los resultados. Realizada esta tarea se determinan las entradas de información o inputs del sistema. La finalidad de esta etapa es garantizar el aprovechamiento de toda la información procesada y ajustarla a los requerimientos del sistema. En este caso se deben identificar las fuentes de información, nombrar instancias responsables, determinar el contenido de la información y conocer su periodicidad. Finalizada esta etapa se confeccionan los indicadores a partir del mapa de actividades elaborado previamente.

En el caso de los Planes Especiales de Inversión se plantea la implantación de un sistema de indicadores que arroje un índice de cohesión territorial de la ciudad, a partir de índices temáticos basado en una serie de dimensiones como son la económica, social, infraestructura y transporte, sostenibilidad y político-institucional. Para establecer las características del sistema de medición el punto de partida fue elaborar un marco teórico en el que se sustenta el trabajo desarrollado, siendo una pieza clave la definición consensuada del concepto cohesión territorial entendida como el desarrollo equilibrado y sostenible de territorios que, presentando diferencias entre sí y aprovechando sus particularidades propias, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales. Por su parte la identificación de las dimensiones que permiten operacionalizar el concepto son el resultado del proceso de la consulta bibliográfica, la revisión de otras experiencias nacionales e internacionales y el análisis exhaustivo de las actuaciones contempladas en cada plan.

La información que arroje el sistema de indicadores (outputs del sistema) estará referida a la ciudad en su conjunto y en especial a cada uno de los distritos que la conforman, lo que permitirá realizar estudios específicos en los distritos objeto de los planes. La periodicidad fijada para la realización de las mediciones es anual incluyendo una presentación formal de los resultados obtenidos.

Los actores que se han identificado como usuarios potenciales de la información obtenida pueden clasificarse en tres grupos. El primer grupo, incluye usuarios internos o externos con responsabilidades políticas o poder de dirección; el segundo grupo, incorpora a los usuarios internos que cumplen tareas operativas en la organización y que emplean la información arrojada por el sistema para mejorar la gestión de los planes, y el tercer grupo, hace referencia a los usuarios externos que actúan de manera individual u organizada y que pretenden conocer la información en su rol de beneficiarios directos de los servicios o actuaciones públicas o en calidad de grupos de presión.

Sobre los inputs del sistema se ha identificado como principal fuente de información las bases de datos de la Dirección de Estadística del Ayuntamiento de Madrid con las que se está acordando una alianza estratégica para el intercambio periódico de información. Sin embargo, uno de los principales problemas en esta etapa es la obtención de información desagregada por distrito lo que puede limitar la selección de los indicadores.

Actualmente, se ha hecho una primera selección de indicadores para los PEI. Actualmente, se desarrolla un proceso de validación con la finalidad de precisar la capacidad de los indicadores para capturar el atributo, componente o requisito institucional al que se refiere. Este proceso realiza mediante la consulta a grupos de expertos y la participación de funcionarios y técnicos que no estando involucrados directamente en el diseño del sistema, aportan una perspectiva nueva sobre los indicadores que deben ser utilizados.

Durante el proceso de consulta cada indicador se somete a un cuestionario que sirve de filtro y permita seleccionar de manera definitiva los indicadores del sistema de medición. Al contrastar cada indicador con las preguntas del cuestionario se espera que la totalidad de las respuestas obtenidas sean positivas. En caso de respuestas negativas se seleccionaran indicadores adicionales los cuales deberán someterse al mismo control o dependiendo del caso, se harán algunas modificaciones hasta lograr que la totalidad de respuestas obtenidas sean positivas.

La incorporación de de los miembros de la organización en el proceso de selección y validación ha sido un elemento clave pues favorece la institucionalización de los indicadores y eleva el grado de aceptación y arraigo de esta herramienta en el seno de las organización. Se parte de la idea de que no es recomendable evaluar una actuación pública o el desempeño de una entidad sin que sus miembros conozcan y estén familiarizados con los instrumentos que deben utilizar.

### **6.3 Dimensión participativa**

Garantizar la participación ciudadana es posible con poco esfuerzo y utilizando los recursos existentes en la organización. Esta dimensión pretende facilitar la adaptación de los mecanismos de participación existentes y promover la implantación de nuevos mecanismos que combinen las formas tradicionales de participación con el desarrollo de iniciativas relacionadas con la e-participación.

El diseño de un sistema de evaluación participado en el caso de los PEI puede seguir las siguientes estrategias: 1. Consolidar las instancias de participación ya existentes para fortalecer el intercambio de ideas entre los ciudadanos. 2. Habilitar nuevos canales que refuercen la incorporación de los ciudadanos en las tareas de evaluación y en el intercambio de información sobre los temas económicos, sociales y políticos que afecten a los distritos y barrios de la ciudad. 3. Fomentar procesos más plurales de discusión y participación reforzando la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Para ello un primer paso es crear mecanismos que faciliten el acceso de los ciudadanos a las fuentes de información utilizadas en la evaluación, a las características metodológicas de los indicadores utilizados y a los resultados del sistema de medición de acuerdo con pautas de presentación definidas. Se trata de aprovechar la experiencia acumulada en este sentido y promover la incorporación de las nuevas tecnologías con la implantación de algunas aplicaciones que garanticen el acceso de los ciudadanos a los portales oficiales y permitan la descarga de documentos, informes o cualquier tipo de presentación.

Un segundo paso es crear mecanismos de consulta de los ciudadanos durante la evaluación de eficacia o calidad de las actuaciones contempladas en cada plan. En este caso es recomendable desarrollar canales formales e informales para que los

ciudadanos expresen sus opiniones, promuevan el debate y el intercambio de ideas como parte del dialogo democrático. Para ello es importante promover la incorporación de indicadores que se determinen mediante la medición de las opiniones de los ciudadanos sobre la prestación de los servicios y el grado de satisfacción con respecto a las actuaciones desarrolladas por el gobierno local.

También es recomendable explotar la conectividad de internet y fomentar la creación de redes que faciliten el intercambio de información y el debate sobre temas relacionados con la realidad de cada distrito y cada plan. El uso de los blog y la creación de foros abiertos para el debate son herramientas de mucho valor para discutir los resultados de las evaluaciones e identificar oportunidades de mejora. También las encuestas y los estudios de opinión tienen un rol fundamental, no sólo como mecanismo de consulta ciudadana sino también como fuente para la obtención de información.

El tercer paso es garantizar la incorporación de las opiniones e ideas planteadas por los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Siendo necesario en este caso formalizar el compromiso de los directivos y responsables políticos para el cumplimiento de este objetivo, mediante la consolidación de instancias de participación para analizar el resultado de la evaluación como son las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento que funcionan en los Distrito beneficiados por los planes. Adicionalmente se deben fijar normas o criterios de trabajo que garanticen la incorporación de las opiniones transmitidas por los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

## **7. Conclusiones**

Desde la elaboración de los primero planes en el año 2003 hasta los últimos planes acordados en 2008, la valoración de los elementos políticos-institucionales han sido determinantes para que en la actualidad se hable de nueve distritos, diez planes, 46 por cien de los madrileños beneficiados y de una magnitud presupuestaria sin precedente en iniciativas de esta naturaleza. El éxito es debido en gran parte a la legitimidad y liderazgo de los actores involucrados y fundamentalmente al rol preeminente que ha tenido el Ayuntamiento de Madrid en la conducción de todo el proceso. El gobierno de la ciudad ha aportado su capacidad institucional para obtener y procesar información y, fundamentalmente, la voluntad de reordenar los recursos públicos para lograr los objetivos propuestos.

Sin embargo, la capacidad institucional se ve afectada en la medida que de dos planes iniciales se ha pasado en la actualidad a diez, a los que se han añadido 16 planes de barrio, lo que hace necesario establecer mecanismos innovadores que promuevan la integración de todas las instancias participantes y el flujo constante de información relevante para la toma de decisiones y para el seguimiento y evaluación de las actuaciones. Este volumen de actividad justifica aún más la valoración de la dimensión política-institucional, pues en el caso de los PEI permite identificar dos puntos críticos en lo que se refiere a la capacidad técnica y especialmente a la existencia de equipos y recursos técnicos suficientes: la unidad coordinadora de todo el proceso y las Juntas de Distrito, instancias en las que recaen la mayor parte de las tareas y responsabilidades de los PEI. Una apuesta que se debe hacer en este sentido es potenciar el uso de las nuevas tecnologías para avanzar hacia un modelo de Administración integrada interna y externamente y conectada con los agentes públicos, privados y sociales. Esto implica la diversificación de los canales electrónicos

disponibles para que los ciudadanos puedan interrelacionarse con la Administración y la necesidad de garantizar su funcionamiento durante todas las etapas del proceso participativo.

Especial atención merece la variable referida a la participación ciudadana. Sin duda la incorporación de los ciudadanos en la formulación de los planes ha traído consigo un conjunto de ventajas. En primer lugar, se han creado espacios estables de participación que favorecen la deliberación y concertación entre los actores públicos y sociales sobre temas de trascendencia para la ciudad, lo que permite a los ciudadanos asociar la participación con la mejora de su calidad de vida. Segundo, se han consolidado los lazos de colaboración entre los ciudadanos, los actores sociales y la administración local. Tercero, se ha hecho de la participación una estrategia transversal que permea a todas las áreas de gobierno y en tercer lugar, está propiciando la consolidación de un modelo de gestión relacional en la ciudad de Madrid.

No obstante lo anterior, el proceso participativo tropieza con algunos inconvenientes que deben ser resueltos. Primero, el peso otorgado al movimiento vecinal genera un desequilibrio con el resto de los actores sociales. Segundo, el modelo de democracias representativo o participación indirecta prima ampliamente sobre la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, quienes ven limitada su incorporación al proceso en etapas específicas. Tercero, los actores participantes en los PEI pueden dejarse llevar por la inercia procesal de las innumerables reuniones de priorización de objetivos, de concertación y de seguimiento que conllevan los planes y perder su verdadera finalidad. Por último, los ciudadanos y los actores sociales pueden tener elevadas expectativas sobre su participación que, de no ser satisfechas con los resultados de los PEI, pueden mermar la credibilidad general del proceso participativo.

Al abordar la dimensión metodológica un problema percibido son las múltiples interpretaciones que se le otorgan al concepto de cohesión territorial, lo que dificulta el establecimiento de criterios estándar que faciliten la comparación con otras prácticas. No obstante, el desarrollo de esta dimensión es posible realizarlo de manera participada mediante la puesta en marcha de las siguientes iniciativas: 1. Elaboración de un plan de comunicación externa para el fomento de la iniciativa. Con ello se pretende promover acciones destinadas a mejorar la gestión informativa y comunicativa del trabajo realizado. 2. Creación de una red de coordinación y trabajo entre las distintas direcciones involucradas. De esta forma, se promueve el intercambio interno de información se consolida la participación ciudadana como una estrategias transversal para toda la institución. 3. Creación de redes temáticas para el intercambio de información y la deliberación sobre el contenido de las dimensiones y la utilización de indicadores.

En esta última iniciativa se trata de incorporar a los ciudadanos, actores públicos, privados y sociales en el diseño del sistema de medición y con ello crear canales que fomenten el flujo de información, facilitando la toma de decisiones tanto de los responsables políticos como de los funcionarios y técnicos en general. El uso de las nuevas tecnologías facilitaría esta tarea y permitiría a todos los ciudadanos o actores interesados consultar regularmente todos los asuntos vinculados la iniciativa puesta en marcha y transmitir sus ideas y opiniones.

## Bibliografía

- Arenilla, M. (2009): "Concepts in Democratic Theory", en French, S. y Ríos, D.: E-Democracy: a Group Decision and Negotiation Oriented Approach. Springer. Forthcoming.
- Arenilla, M. (2008): "Planificación y presupuestos participativos en la Ciudad de Madrid", en Quorum nº 20.
- Ayuntamiento de Madrid (2004): "Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial 2004-2008". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianella (2005): "Indicadores de desempeño en el sector público". Serie Manuales de la CEPAL nº.45.
- Fundación Carles PI i Sunyer (1998): "Indicadores de gestión para las entidades públicas". Barcelona, documento de trabajo N°.4
- Guinart i Solá, Josep María (2003): "Indicadores de gestión para las entidades públicas". VIII Congreso Internacional del CLAD del 28 al 31 de Octubre en Ciudad de Panamá.
- Kelly, J. (2004): *Políticas Públicas en América Latina: Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2007): *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Montero, J. R; Font, J. y Torcal M. 2007: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Novertó L, Ma Carmen; Campos, María y otros (2000): *Los indicadores para la gestión pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Hernández Antonio Manuel y Ortiz Rodríguez, David (2004): "Los indicadores de gestión y el control de eficiencia en el sector público". Revista Española de Control Externo, nº18.
- López Hernández, Antonio Manuel y otros (2006): "La aplicación de indicadores en la Administración local; una propuesta para facilitar su viabilidad". Ponencia presentada en la IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPU 23 y 24 de Febrero.
- Ogando, O. (2002): "La evaluación de las políticas públicas: aspectos metodológicos y estudios de casos". En Ayuntamiento de Gijón (eds.): *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*. Asturias: Ayuntamiento de Gijón
- Prado, M. y García Sánchez, M. I. (2006): "La utilización de la planificación estratégica y de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: análisis empírico de los factores que afectan a su implantación". Revista Española de Financiación y Contabilidad N°.130.
- Sartori, Giovanni (2009): *La democracia en 30 lecciones*. Madrid: ediciones Santillana.

## Cuadros y tablas

Cuadro nº1: Marco temporal de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana.

<b>DISTRITOS</b>	<b>MARCO TEMPORAL</b>
Carabanchel	2004-2008
San Blas	
Tetuán	
Vicálvaro	
Latina	2005-2008
Villaverde	2006-2011
Usera	2006-2008
	2009-2013
Puente Vallecas	2008-2012
Villa Vallecas	

Cuadro nº2: Número de actuaciones contempladas por plan. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana.

<b>DISTRITOS</b>	<b>ACTUACIONES</b>						<b>TOTAL</b>
	<b>EJECUTADAS</b>	<b>DESARROLLO CONTINUO</b>	<b>EN MARCHA</b>	<b>INICIO 2009</b>	<b>INICIO 2010</b>	<b>OTRAS</b>	
LATINA	12	0	5	0	0		<b>17</b>
CARABANCHEL	16	0	4	1		1	<b>22</b>
TETUÁN	11	0	6	1		1	<b>19</b>
SAN BLAS	16	0	3	0		3	<b>22</b>
VICÁLVARO	12	0	0	0	0		<b>12</b>
USERA 05-08	10	0	3	0	0		<b>13</b>
VILLAVERDE	15	3	16	0	1	6	<b>41</b>
P. VALLECAS	1	2	12	2		9	<b>26</b>
V. VALLECAS	1	2	6	4		9	<b>22</b>
USERA 09-13		2	2	5	1	14	<b>24</b>
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>43</b>	<b>218</b>

Cuadro nº3. Presupuesto comprometido de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana.

<b>PLANES ESPECIALES INVERSIÓN</b>	<b>MONTO EN EUROS</b>
Presupuesto Comprometido a abril 2009	
Latina	51.013.361
Carabanchel	195.548.279
Tetuán	75.285.858
San Blas	38.317.885
Vicálvaro	101.607.548
Villaverde	123.501.340
Puente Vallecas	65.603.691
Villa Vallecas	136.965.064
Usera 2009-2013	43.669.337
Usera 2006-2008	15.494.270
<b>TOTAL COMPROMETIDO</b>	<b>847.006.633</b>