

**Arenilla, M. (2010): “La participación ciudadana en la esfera local como superación del riesgo”, ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 9-13 de noviembre de 2010.**

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESFERA LOCAL COMO SUPERACIÓN DEL RIESGO<sup>1</sup>

Manuel Arenilla Sáez

## 1. Consideraciones generales sobre la participación ciudadana y el riesgo

Cuando se habla de participación ciudadana suele hacerse referencia a la participación no electoral y suele adjudicarse a diferentes actividades que representan fenómenos diversos e implican diferentes grados de involucramiento de los ciudadanos en las tareas de gobierno (Vilas, 2007: 51 y 52). En este sentido, la participación ciudadana debe entenderse como un proceso sociopolítico a través del cual los ciudadanos intervienen activamente en la gestión de los asuntos públicos, ejerciendo plenamente los deberes y derechos que les asisten en un sistema democrático, pues no en vano se afirma que la fundación de la democracia se basa en un ciudadano activo como individuo y como miembro de la comunidad y de las asociaciones que forman parte de ella (Niemelá, 2008: 27). La participación también puede abordarse como un mecanismo por el cual los poderes públicos tratan de conjurar situaciones de riesgo social y político que pueden concluir en quiebras del sistema.

La fuente del riesgo no solo es externa, ya que las organizaciones públicas incurren en numerosos riesgos derivados de la inadecuada combinación de los medios para alcanzar unos determinados fines. Por ello, se puede mantener que no superar los riesgos internos en las organizaciones públicas puede condicionar, limitar o impedir la consecución de los objetivos previstos en las distintas políticas públicas. De esta manera, los riesgos internos en los que incurren las organizaciones afectan, por medio de los fines que persiguen, al entorno en el que actúan. Esto es debido a la función de integración social que cumplen las organizaciones públicas a través de sus políticas.

Actualmente, la participación ciudadana ha adquirido un importante valor como una herramienta para abordar los distintos problemas existentes en la esfera local, prevaleciendo la idea de que es posible mejorar el desempeño de la Administración pública, evitar situaciones de quiebra y dar respuesta certera a las principales demandas de la población, mediante la consulta e incorporación de las opiniones e ideas de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y mediante la adopción de compromisos concretos y claramente definidos por parte de los gobiernos locales. Este hecho ha impulsado la realización de numerosas experiencias en el ámbito municipal, donde es posible observar el diseño e implementación de una multiplicidad de órganos y mecanismo participativos, a través de los cuales se articula y canaliza la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Gracias a ello, la participación ciudadana en la esfera local se ha visto enriquecida por la puesta en marcha de iniciativas innovadoras que, de acuerdo con el contexto y los objetivos perseguidos en cada caso, pueden transferirse de un lugar a otro y adaptarse a los requerimientos de los actores involucrados con la implementación de diversos mecanismos de participación. En este sentido, una revisión de las numerosas iniciativas

---

<sup>1</sup> Texto presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD, 9-13 de noviembre de 2010.

participativas de mayor difusión en el ámbito internacional permite identificar un abanico de órganos y mecanismo de participación entre los que se destacan:

- Consejos sectoriales y consejos territoriales. Son espacios de participación que se conciben como un punto de encuentro para el intercambio de opiniones entre los responsables municipales, las asociaciones y los grupos de interés que hacen vida en la localidad. Tienen por objetivo abordar de forma temática (en el caso de los consejos sectoriales) o de forma territorial (en el caso de los consejos territoriales) los problemas que afectan a la localidad para consensuar alternativas o posibles soluciones.
- Foros de barrio. Son espacios abiertos de participación en un ámbito geográfico muy delimitado, donde los vecinos pueden acceder libremente para intervenir en las deliberaciones sobre la problemática o los asuntos que afectan a la comunidad.
- Jurados ciudadanos. Se trata de una instancia de deliberación y consulta sobre los problemas de gestión municipal en la que interviene un número determinado de ciudadanos que, siendo seleccionados al azar, deben consensuar soluciones o acciones que permitan atender los problemas identificados. Su carácter argumentativo los distingue de las encuestas, cuestionarios y sondeos que suelen realizarse por las autoridades locales (Sintomer, 2007: 19).
- Mesas de barrio o de distrito. Son instancias de participación que se ponen en marcha en un determinado territorio con el objetivo de propiciar la consulta de los ciudadanos y las asociaciones civiles existentes en la localidad sobre asuntos de interés general.
- Asambleas de ciudadanos. Son un mecanismo de participación, a través de cual los ciudadanos pueden debatir libremente sobre temas de interés municipal.
- Referéndum. Estos mecanismos de participación son empleados para someter asuntos de interés general a la voluntad popular, mediante la convocatoria de consultas electorales.
- Los planes estratégicos participativos. Son mecanismo de participación que permiten involucrar a los ciudadanos individualmente considerados o a las organizaciones civiles en la planificación urbana y social del territorio (Sintomer, 2007: 19).

Es importante apuntar que la selección e implementación de los órganos y mecanismos de participación ya descritos o de cualquier otra índole debe hacerse en función de las características de la localidad o del ámbito territorial donde se pondrán en marcha. Ello supone la existencia de una adecuada articulación de estas herramientas con los objetivos de las experiencias participativas, que deberían sustentarse en los siguientes criterios (Moro, 2008: 134-137):

- Las experiencias participativas deben añadir valor a la elaboración de las políticas, programas o proyectos públicos en términos de eficacia, eficiencia, impacto y conveniencia.

- Un buen proceso de participación debe atribuir poderes reales a los ciudadanos, garantizando la incorporación de sus opiniones en el proceso de toma de decisiones.
- La buena participación debe mejorar la confianza y el capital social, como mecanismos para incentivar la movilización de los ciudadanos en torno a la consecución de su propio bienestar.
- La buena participación debe implicar a un número suficiente de ciudadanos y de organizaciones civiles que actúen en el territorio.
- Las experiencias participativas debe propiciar un cambio cultural en la administración pública, principalmente, en la forma como se gestionan los asuntos públicos

## **2. El marco normativo de la participación ciudadana en España**

Los mecanismos participativos previstos en la Constitución Española de 1978 son muy variados y amplios. De forma genérica, el artículo 9.2 establece un marco de actuación al precisar que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El artículo 23 plantea de una forma más específica que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". Este derecho de participación al encontrarse dentro de los derechos fundamentales tiene el máximo nivel de protección jurisdiccional por parte de la Carta Magna (García, 2005: 335). Para materializar este derecho, la misma Constitución define una serie de mecanismos participativos como, por ejemplo, el referéndum consultivo (art. 92) para "decisiones políticas de especial trascendencia", pudiendo ser convocado por el Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados. Otro mecanismo de participación es la iniciativa legislativa popular, que permite a los ciudadanos presentar proposiciones de ley para su posterior discusión. Es así como el artículo 87.3 establece que "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

La Constitución consagra la posibilidad de que los ciudadanos participen en la administración de justicia (Art. 125) "mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales". En el caso de la Administración pública la Constitución Española (artículo 105) precisa los siguientes aspectos que deben regularse por ley garantizando la participación de los ciudadanos y el acceso de estos a la información sobre los asuntos de interés público:

- La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda la audiencia del interesado.

La Constitución ha propiciado en los últimos treinta años la elaboración de diversas leyes que han servido para regular la participación ciudadana en el ámbito local, siendo las más destacadas las siguientes:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local. En ésta se produce un reforzamiento legal de la participación a partir de las experiencias que venían desarrollando numerosos ayuntamientos.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), en relación con la regulación del registro municipal de asociaciones y entidades.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- Ley Orgánica, 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones.
- Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, reglamento para la aplicación fiscal de las entidades y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, reglamento del registro nacional de asociaciones, donde se regula las relaciones con los restantes registros de asociaciones.
- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Contiene la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas.

- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

### **3. Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial: descripción de la práctica**

Las ciudades se han convertido en espacios donde convergen múltiples realidades, donde persisten contradicciones y conflictos en un mismo ámbito territorial, donde inciden factores externos e internos como la globalización, los avances científicos y tecnológicos, los cambios en el modelo económico-productivo, la migración y la presión demográfica. En este contexto, las Administraciones locales deben identificar, canalizar y dar respuesta a las situaciones de riesgo motivadas por los cambios producidos, mediante el establecimiento de mecanismos de participación y la consolidación de lazos de cooperación con los agentes privados y sociales.

La ciudad de Madrid no escapa a esta realidad, por ello el gobierno local ha promovido desde el año 2003 un nuevo marco jurídico e institucional que asegure la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos como una forma para lograr enfrentar con éxito los nuevos retos planteados y reducir los riesgos inherentes a toda actuación pública. Esta iniciativa ha permitido la creación de un órgano permanente para la participación ciudadana, la creación de Consejos Territoriales en cada uno de los veintidós distritos que dividen administrativamente a la ciudad, la puesta en marcha de un Consejo Director de la Ciudad de Madrid cuya objetivo es desarrollar estrategias de desarrollo global para toda la ciudad y, en el ámbito de las políticas de reequilibrio social y territorial, el desarrollo de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) y de los Planes de Barrio. Con este modelo el Ayuntamiento de Madrid busca fortalecer los valores democráticos y lograr una mayor integración social, así como mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con la aplicación de políticas y programas públicos más eficaces.

Una de las iniciativas de mayor impacto en la ciudad han sido los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, los cuales forman parte de la política de cohesión territorial desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid. Estos 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). El acuerdo supuso la creación de mecanismos de cooperación para el diseño de los planes y con ello la consolidación de un espacio estable de diálogo entre los actores sociales y la propia Administración local, donde se define de manera consensuada el marco metodológico de los distintos procesos participativos que se han puesto en marcha y, en general, las pautas de trabajo conjunto.

Tanto el Ayuntamiento de Madrid como la FRAVM implementan una estrategia innovadora con el fin de resolver las desigualdades sociales y territoriales existentes en la ciudad. Estas desigualdades se concretan, por un lado, en 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 52 por ciento del VAB<sup>2</sup> de la ciudad y el 51 por cien del empleo (Observatorio Económico de la Ciudad de Madrid, 2008: 74); y, por otro, en los distritos periféricos de la ciudad, que cuentan con el 46,31 por ciento de la población y el 48,7 por ciento del total de de la población inmigrante residente en Madrid, y un déficit en la prestación de los servicios públicos con respecto al conjunto de la ciudad. Este contraste es probable que sitúe a la ciudad ante un umbral de riesgo sistémico que tiene como resultado cuestionar la cohesión territorial de Madrid y, por tanto, la igualdad de acceso de sus habitantes a los servicios y prestaciones públicos. Se entiende por umbral de riesgo sistémico (UR/S) una situación que vista desde las instituciones y actores implicados no dan indicios de que no se está actuando desde la mejor opción posible, y que incluso se puede ver confirmada por "expertos" propios y ajenos que entiende que no cabe realmente otra interpretación (Arenilla, 2003: 41 y ss.).

El objetivo oficial de los PEI es articular de forma participada actuaciones dirigidas a corregir o reducir las situaciones de desequilibrio social y territorial de la ciudad de Madrid. Se trata de lograr mayor eficacia y efectividad en la política de cohesión territorial creando por un lado, mecanismos estables de participación y cooperación entre los ciudadanos y el gobierno local y, por otro lado, reorientando la inversión de los recursos públicos a los distritos más desfavorecidos de la ciudad (Ayuntamiento de Madrid, 2004: 5 y 6).

Adicionalmente, los objetivos específicos de los Planes Especiales de Inversión son los siguientes:

- Elevar la calidad de vida de los distritos más desfavorecidos de Madrid teniendo como referencia el promedio de la ciudad en su conjunto.
- Impulsar acciones que promuevan la inclusión social y atiendan las principales necesidades de las personas y colectivos más vulnerables de la población.
- Fomentar la participación ciudadana y fortalecer el principio de corresponsabilidad en la gestión pública mediante el trabajo conjunto de los responsables municipales, los ciudadanos y las organizaciones sociales que hacen vida en los distritos objeto de los planes.
- Articular las políticas y programas ya existentes en la ciudad con los planes desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid en materia de cohesión territorial implementando para ello mecanismos de consulta y apoyo técnico que involucren a todas las áreas de gobierno.

#### **4. Características metodológicas de los PEI**

La metodología adoptada en los PEI incorpora elementos de la planificación estratégica y se sustenta en una serie de principios que son fundamentales para entender la lógica del proceso y lograr la consecución de los objetivos de cada uno de los planes, estos principios son los siguientes: la solidaridad territorial, referida a la búsqueda del reequilibrio social y territorial, mediante el aporte de la ciudad en su conjunto a los

---

<sup>2</sup> El valor añadido bruto (VAB) cuantifica los criterios de localización de las empresas y especialización de los usos del suelo explicando el peso económico de los distritos.

distritos y barrios más desfavorecidos; la corresponsabilidad en la gestión pública, relacionada con el trabajo conjunto de los responsables municipales y las organizaciones sociales en la satisfacción de las demandas de los vecinos; el ciudadano como principal referente, previendo una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos; la promoción del asociacionismo; el diagnóstico participativo de las necesidades de los distritos objeto de los planes y el seguimiento ciudadano de las actuaciones ejecutadas.

En la elaboración de los PEI predomina un modelo de participación indirecta o de democracia representativa incorporando al movimiento asociativo de la ciudad, muy especialmente las organizaciones vecinales encuadradas en la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Sin embargo, a partir de las experiencias de Puente de Vallecas y de Villa de Vallecas (2007) se han incorporado actividades de consulta directa con la finalidad de que los ciudadanos intervengan en el diagnóstico y definición de prioridades sobre las actuaciones municipales en los distritos analizados.

Cada plan contiene el conjunto de actuaciones asumidas por el Ayuntamiento de Madrid en diversas áreas sectoriales. También incluyen la cesión de suelo para la ejecución de actuaciones que, estando fuera de la competencia municipal, son una necesidad prioritaria de los vecinos. Debido a esto, los planes contemplan el compromiso de las autoridades locales de instar a otras Administraciones para el desarrollo de programas específicos o la construcción de equipamientos en los distritos. La ejecución de los planes se circunscribe a un marco temporal específico, generalmente de cuatro años, con la posibilidad de que se puedan ampliar conforme al grado de ejecución de las actuaciones o atendiendo a la solicitud que, a tal efecto, realicen las organizaciones vecinales y los ciudadanos del distrito objeto del plan. Hasta la fecha se han implementado diez Planes Especiales de Inversión en nueve distritos de la ciudad (tabla 1 del anexo).

## **4.1 Ciclo de los planes**

Los PEI se elaboran y ejecutan siguiendo seis etapas previamente consensuadas entre los actores públicos y sociales involucrados:

### **4.1.1 Organización y lanzamiento del proceso**

La Dirección General de Participación Ciudadana convoca, impulsa y coordina una serie de reuniones preparatorias con los responsables de las Juntas Municipales de Distritos y representantes de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), donde se consensúan los criterios metodológicos, se establece un cronograma de trabajo conjunto para cada plan y se inicia una campaña informativa sobre el proceso participativo (Arenilla, 2008: 119 y 120).

### **4.1.2 Diagnóstico**

Se efectúa de manera participada un amplio estudio de necesidades y prioridades por distrito. El trabajo de recolección de información y la elaboración del documento diagnóstico se realiza con la activación y el trabajo conjunto de tres instancias de participación: la Comisión Ciudadana de Concertación, donde participan 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; el Consejo Territorial (Comisión Permanente de Agenda 21) que como principal órgano de participación directa en los distritos está integrada por diversos actores sociales y económicos de los mismos. Para garantizar la participación directa de los ciudadanos se realizan procesos de consultas ciudadanas, abiertas a todos los vecinos del distrito, tanto presenciales como on-line. Todo ello da lugar a la aprobación de un documento de diagnóstico que sirve de base para las fases posteriores.

#### **4.1.3 Presentación y priorización de propuestas**

En el marco de las comisiones ciudadanas de concertación se realizan una serie de reuniones con la finalidad de establecer, de manera consensuada, las prioridades de inversión en los distritos. Las asociaciones de vecinos realizan durante esta etapa asambleas en los barrios de cada distrito con la finalidad de informar a los ciudadanos sobre el avance de las deliberaciones, recoger sus opiniones sobre las propuestas presentadas y trasladar estas opiniones a las comisiones de concertación. El resultado es un documento en el que se reflejan las posibles actuaciones ordenadas según criterios acordados de prioridad.

#### **4.1.4 Estudios de viabilidad**

Alcanzado un primer acuerdo se inicia la cuarta etapa donde se efectúan los estudios de viabilidad. Las propuestas priorizadas son valoradas por las áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid para la realización de estudios de viabilidad de tipo competencial, técnico y económico, lo cual trae consigo un importante intercambio de información entre las direcciones y departamentos del propio gobierno local. Los resultados arrojados en cada estudio determinan la inclusión o exclusión de las actuaciones priorizadas siendo necesaria la convocatoria de nuevas reuniones de concertación. Esta etapa, de carácter meramente técnico, se circunscribe al ámbito interno del gobierno local.

#### **4.1.5 Programación y aprobación**

En la quinta etapa, el Área Delegada de Participación Ciudadana y los miembros de las comisiones de concertaciones discuten y aprueban un borrador del Plan Especial de Inversión con las actuaciones priorizadas y viables. Tras la aprobación del documento, el Área Delegada de Participación Ciudadana y la FRAVM suscriben un acta compromiso que da por concluido el proceso de concertación. Posteriormente, el Alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM firman en presencia de las asociaciones y demás colectivos de la ciudad, un protocolo en el que aprueban los contenidos del plan y donde se fijan las pautas para su ejecución.

#### **4.1.6 Ejecución y seguimiento**

La etapa en la que se encuentran en la actualidad la mayoría de los planes es la de ejecución y seguimiento. En esta etapa se crea en cada distrito una Comisión de Coordinación Administrativa integrada por las diferentes áreas de gobierno afectadas. Es la responsable del adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento de Madrid. Como quiera que en los PEI la participación ciudadana se extiende a su ejecución, el protocolo de aprobación de los planes establece en cada distrito la creación de una 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 del distrito. Las comisiones ciudadanas de Seguimiento tienen por finalidad controlar y evaluar la ejecución de las actuaciones contempladas en los planes, canalizar la información y sugerencias aportadas por los ciudadanos, asociaciones civiles y demás colectivos del distrito y mantener informado a los consejos territoriales sobre el avance de los planes en su fase de ejecución<sup>3</sup>.

## **4.2 Instancias y mecanismo de participación**

Corresponde al Área Delegada de Participación Ciudadana actuar en representación del Ayuntamiento de Madrid, siendo el único interlocutor válido por parte del gobierno local en la elaboración de los PEI. Por su parte, corresponde a la FRAVM la coordinación del trabajo de las asociaciones de vecinos en los distritos beneficiados. Las asociaciones de vecinos son responsables de realizar asambleas en los barrios con la finalidad de garantizar la participación directa de todos los ciudadanos, estas tareas son reforzadas por las Juntas Municipales de los Distritos. El resto de organizaciones participantes se encargan de articular y transmitir al Área Delegada de Participación Ciudadana las demandas del sector que representan.

Durante el proceso de elaboración de los planes se activa una instancia de coordinación de todos los planes integrada por la Dirección General de Participación Ciudadana y la Federación Regional de Asociación de Vecinos de Madrid. Asimismo, en cada distrito se crean durante la elaboración de los PEI tres instancias o mesas de concertación: la Comisión Ciudadana de Concertación encargada de coordinar todo el proceso participativo y aprobar las propuestas que contemplarían cada plan; el Foro de Asociaciones que agrupa a todas las asociaciones del distrito; y los Consejos Territoriales (Comisión Permanente de Agenda 21) que, siendo el máximo órgano de participación ciudadana directa en el ámbito distrital, articula las propuestas del Plan de Acción Agenda 21 del distrito con las tareas de diagnóstico y priorización de los PEI.

Finalizada la etapa de elaboración de los planes, se conforma en cada distrito una Comisión Ciudadana de Seguimiento integrada por la Dirección de Participación Ciudadana, la FRAVM y las asociaciones de vecinos del distrito. Esta comisión se mantiene vigente durante toda la ejecución de los planes y cuenta con el soporte técnico y administrativo del personal municipal y de los profesionales que, en representación de la FRAVM, intervienen en la gestión y procesamiento de la información.

Durante la realización de los PEI en los distritos de Puente de Vallecas y de Villa de Vallecas se activaron tres mecanismos de participación como son: las mesas de concertación y los foros de asociaciones; las consultas ciudadanas con la aplicación de encuestas tanto presenciales como on-line y la realización de entrevistas a los actores clave de los distritos (tabla 2 del anexo).

## **4.3 Aspectos presupuestarios**

En el ámbito presupuestario es importante destacar que durante la elaboración de los PEI las deliberaciones para su aprobación se centran en los problemas y necesidades

---

<sup>3</sup> Hasta la fecha se han realizado 145 reuniones de las comisiones ciudadanas de seguimiento en los nueve distritos beneficiados.

identificadas en cada distrito. En ese momento no se entra a valorar el aspecto presupuestario de las propuestas que se ponen sobre la mesa. Es decir, no existe una asignación previa de recursos ni porcentajes específicos de reserva presupuestaria que limiten 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 junio de 2010 tanto en inversión como en presupuesto comprometido la cantidad de 823.988.00, 65 euros (tabla 3 del anexo).

#### **4.4 Marco normativo**

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 proceso de concertación y seguimiento de los PEI con la participación de las asociaciones de vecinos y de grupos de expertos consultados para este fin, destacando la Universidad Rey Juan Carlos, que viene asesorando al Ayuntamiento desde 2008. Esta normativa recoge un conjunto de recomendaciones metodológicas cuya aplicación se adecua a las características propias de cada distrito, manteniendo los principios y líneas generales de trabajo ya acordadas para toda la ciudad.

#### **4.5 Reedición de los Planes Especiales de Inversión**

Como se ha señalado, tras la finalización de cada plan, las asociaciones de vecinos y el propio Ayuntamiento de Madrid pueden promover de mutuo acuerdo la reedición de los planes, lo que supone en la práctica iniciar un proceso de concertación para la elaboración de un nuevo plan siguiendo las fases previamente descritas. Esta posibilidad convierte a los Planes Especiales de Inversión en una experiencia participativa de carácter continuado, donde se garantiza la sostenibilidad de las actuaciones ya emprendidas y la progresiva solución de todos los problemas que se hayan identificado en los distritos.

En el mes de diciembre de 2009 y tras una inversión de 472 millones de euros desde el año 2004, el Ayuntamiento de Madrid y las asociaciones de vecinos dieron por finalizados los PEI en los distritos de Carabanchel, Tetuán, San Blas, Vicálvaro y Latina. El balance sobre el grado de ejecución de los planes fue el siguiente:

- Carabanchel. Se destinaron más de 196 millones de euros a las 19 actuaciones planificadas, con un porcentaje de ejecución del 88,6 por ciento.
- Latina. El PEI supuso una inversión de algo más de 45 millones de euros, que han permitido ejecutar la totalidad de las 16 actuaciones comprometidas en el distrito.
- San Blas. Se destinaron unos 33 millones de euros en 20 actuaciones, alcanzando casi el 91% de ejecución.

- Tetuán. Se invirtieron casi de 70 millones de euros en 16 actuaciones con un grado de ejecución del 84,2 por ciento.
- Vicálvaro. El PEI recibió más de 97 millones de euros para 12 actuaciones con una ejecución del 100% del compromiso adquirido con los vecinos del distrito.

La mayoría de las actuaciones desarrolladas en estos distritos se centraron en programas sociales adaptados a las necesidades de la población, ampliación de la red de equipamientos sociales, culturales y deportivos y mejora de las infraestructuras urbanas y de los espacios públicos existentes. Finalizados estos planes, y con la anuencia de los propios actores involucrados en el proceso participativo se inició en enero de 2010 la reedición de los PEI en los distritos de Carabanchel, Latina, Tetuán y San Blas. En este sentido, se ha promovido la elaboración de diagnósticos sobre la situación de los distritos y la formulación de propuestas para su posterior discusión y priorización.

## **5. Elementos innovadores de los PEI**

Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial ha permitido la activación de novedosos espacios de participación y la creación de redes para el intercambio de recursos e información con los actores sociales. Estos nuevos espacios de participación, junto con la progresiva incorporación de las nuevas tecnologías y la adopción de valiosos procesos de evaluación que pretender garantizar la eficacia de las actuaciones planificadas, han contribuido a ensanchar la base democrática y a consolidar un moderno concepto de ciudadanía más inclusiva y participativa, a la vez que a ahondado en la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno local de Madrid.

### **5.1 Incorporación de nuevas tecnologías: e-participación**

La progresiva incorporación de nuevas tecnologías en los PEI ha sido una estrategia desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid y los actores sociales, para lograr la extensión y consolidación de valores democráticos como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el fomento de la participación, de acuerdo con los principios básicos de la gobernanza y el buen gobierno (Prats, 2010). En este sentido, los esfuerzos institucionales se han orientado al fortalecimiento de los mecanismos de participación con la puesta en marcha de tres líneas de acción.

#### **E-información**

El gobierno local, a través de su portal oficial ([www.madridparticipa.es](http://www.madridparticipa.es)) ofrece información de interés para los ciudadanos como: datos generales sobre los actores involucrados, estructura del área responsable del proceso participativo, puntos de contacto de acuerdo con las necesidades del usuario, aspectos presupuestarios, reglamento de participación ciudadana, información estadística de los distritos objetos de los planes, calendario de actividades y toda la documentación producida a lo largo del proceso.

#### **E-consulta**

El Ayuntamiento ha impulsado la creación de espacios electrónicos de participación que facilitan la consulta a los ciudadanos sobre temas de interés público y les permiten

expresar sus opiniones o preferencias en etapas clave del proceso participativo. En la elaboración de los PEI de Puente de Vallecas y de Villa de Vallecas, los ciudadanos han podido intervenir por vía electrónica en la identificación de los problemas durante la fase de diagnóstico. Los participantes han tenido la oportunidad de emitir sus opiniones de forma alternativa a través de teléfonos móviles dotados con tecnología Java, mensajes SMS realizados desde cualquier teléfono móvil o mediante ordenador con conexión a Internet en los procesos de consulta denominados "Madrid participa".

## **E- decisiones**

El gobierno local ha mantenido el compromiso de incorporar los resultados de la e-participación en el proceso de toma de decisiones. Tras los procesos de consulta se elabora un documento que recoge las opiniones expresadas por los ciudadanos el cual se integra al resto de documentos elaborados por los actores involucrados en la etapa del diagnóstico participativo. El resultado final es un documento único que sirve de base para las deliberaciones en la etapa de priorización de propuestas y que da lugar a la e-decisión.

### **5.2 Colaboración entre las distintas áreas de gobierno: sinergia institucional**

En el ámbito intra-organizativo, los PEI hacen de la cohesión territorial y la participación un eje estratégico y transversal que añade valor a las políticas y programas desarrollados por el gobierno local, mediante la incorporación y el compromiso con los objetivos propuestos, no sólo del órgano competente en materia de participación ciudadana sino también de toda la estructura de la Administración (Arenilla, 2008: 118).

Las áreas de gobierno afectadas complementan el trabajo del Área Delegada de Participación Ciudadana con el intercambio continuo de información en las siguientes actividades: diagnóstico; estudios de viabilidad técnico-financiera; presentación pública de los proyectos y aporte de datos sobre el estado de las actuaciones para luego ser discutidos en el seno de la Comisión Ciudadana de Seguimiento. La coordinación de estas tareas recae en la Comisión de Coordinación Administrativa, la cual tiene por finalidad articular las acciones desarrolladas por todas las entidades del gobierno municipal, promover la cooperación entre las diferentes instancias administrativas e impulsar la ejecución de las actuaciones contempladas en los planes. Esta comisión la integran representantes de las áreas de gobierno con responsabilidad en la ejecución de los planes y miembros del Área Delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento.

En los acuerdos suscritos entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM se contempla la posibilidad de que la Comisión Ciudadana de Seguimiento convoque reuniones sectoriales con la participación de funcionarios y técnicos del gobierno local para supervisar el avance de los planes, conocer las características de una actuación en concreto o solicitar cualquier tipo de información que sea necesaria para el buen funcionamiento de la Comisión.

### **5.3 Transferibilidad de la práctica**

Los Planes Especiales de Inversión aportan elementos innovadores a los procesos ya clásicos de presupuestos participativos desarrollados en otras ciudades. El primero de ellos es la extensión y consolidación de la participación ciudadana en las fases de ejecución-seguimiento y, en consecuencia, la incorporación de los actores sociales en la evaluación

de los resultados. El segundo elemento es que los planes se centran en la inversión y no en gastos corrientes, además de ser plurianuales.

## **5.4 Implantación de mecanismos de evaluación**

En los PEI se contemplan dos tipos de evaluación, una que se realiza sobre la marcha y que forma parte de las tareas de seguimiento de cada plan y una evaluación de impacto. En el primer tipo de evaluación se hace el seguimiento a la ejecución de las actuaciones planificadas, empleándose para ello una serie de indicadores de proceso que permiten conocer el cumplimiento de las metas propuestas e identificar los aspectos que puedan afectar el normal desarrollo de los planes. Esta evaluación se realiza en el seno de la Comisión Ciudadana de Seguimiento, donde intervienen la Dirección General de Participación Ciudadana, la FRAVM, las asociaciones de vecinos del distrito y representantes de las Juntas de Distrito. Tanto en Puente de Vallecas como en Villa de Vallecas se han efectuado, hasta la fecha, dos evaluaciones de estas características.

Con el segundo tipo de evaluación se pretenden estudiar los cambios ocurridos y valorar su impacto en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello, se ha diseñado un sistema de medición que toma como referencia 2004 y que arroja un índice de cohesión territorial de la ciudad a partir del tratamiento de una batería de indicadores previamente seleccionadas. Esta evaluación es externa, siendo la instancia responsable la Universidad Rey Juan Carlos.

## **6. Impacto de los Planes de Inversión**

### **6.1 Nuevas actuaciones de la Administración**

Los diez PEI que se han puestos en marcha en la ciudad de Madrid han supuesto la ejecución de 218 actuaciones de competencia municipal y la cesión de suelo a otras Administraciones públicas para el desarrollo de nuevos proyectos (tabla 4 del anexo). Las actuaciones abordan de manera integral los riesgos de la exclusión social y los desequilibrios territoriales interviniendo en áreas tan diversas como educación, cultura, equipamiento social, salud, transporte y movilidad, entre otros. Entre las actuaciones, a título de ejemplo, podemos mencionar el Centro de Expresión de las Nuevas Tecnologías-Nave Torroja en el distrito de Villaverde<sup>4</sup>, el Centro de Atención Social a la Mujer en Carabanchel, las denominadas Incubadoras de Empresas en Vicálvaro y el Centro de Día para Enfermos de Alzheimer en Tetuán.

En el caso específico de los Distritos de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas los planes contemplan por ejemplo el desarrollo de 26 y 22 actuaciones respectivamente. Estas actuaciones, siguiendo los objetivos planteados para todos los planes, incorporan acciones emblemáticas como el desarrollo de un plan de formación para el empleo, la construcción de un centro integrado para mayores y la construcción de un centro de día para personas con deterioro físico en el distrito de Puente de Vallecas, así como la construcción de un centro de día para adolescente y el incremento de los recursos asignados, hasta un 100 por cien, a los programas sociales del distrito Villa de Vallecas (tabla 5 del anexo).

---

<sup>4</sup> Esta actuación es una valiosa muestra de los lazos de colaboración que a través de los Planes Especiales de Inversión se han establecido entre el gobierno local y otras Administraciones. La construcción del centro la realiza el Ayuntamiento con la participación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Con el objetivo de evaluar el resultado de los planes anteriores el Observatorio Económico de la ciudad de Madrid publicó en abril de 2008 un informe sobre la situación del municipio donde se recoge un apartado referido a los desequilibrios territoriales de la ciudad. En este apartado se realiza una primera evaluación de impacto que incluye los primeros planes aprobados. El primer estudio de impacto generó datos muy alentadores. Por ejemplo, el primer distrito con un Plan Especial de Inversiones (San Blas) ha pasado de tener una renta inferior en un 22 por cien a la media de la ciudad a tener en la actualidad una diferencia sólo del 2 por cien.

Si bien es pronto para evaluar el impacto real en la ciudad de todos los Planes Especiales de Inversión, es posible destacar los siguientes logros:

- Los PEI han promovido la inclusión social. Los ciudadanos afectados por la falta de servicios públicos pueden expresar sus demandas en un proceso participativo para discutir con el gobierno local.
- Con esta iniciativa el gobierno local ha orientado una importante cantidad de recursos públicos a los distritos y barrios más desfavorecidos de la ciudad.
- En los distritos se están aplicando un mayor número de programas públicos. Estas acciones públicas a menudo tienen un impacto inmediato en la calidad de vida de los vecinos generando un impacto positivo en la prestación de los servicios públicos, lo cual hace que los recursos públicos se utilicen de una forma más eficaz.
- Se está logrando una homogeneización territorial en la oferta municipal de bienes, servicios y equipamientos públicos, lo que contribuye a una mayor equidad social.
- El proceso de los PEI ha logrado encauzar la conflictividad social hacia actuaciones públicas concretas, disminuyendo las situaciones potenciales de riesgo sistémico.

## **6.2 Nueva forma de gestión pública**

La participación, la corresponsabilidad, la transparencia y la solidaridad territorial son los principios que han guiado la elaboración y desarrollo de los PEI pero, fundamentalmente, son principios adoptados en el funcionamiento de los nuevos equipamientos y en la implementación de los programas sociales contemplados en cada plan. De esta forma, se espera que los ciudadanos y las organizaciones sociales trabajen de forma conjunta con la Administración local, más allá del diagnóstico de los problemas o el diseño general del plan, incorporándose activamente en la formulación de los proyectos, el diseño y seguimiento de los programas sociales y la evaluación de todas las actuaciones.

Se trata, por tanto, de la consolidación de un modelo de gestión en red que promueve la cooperación entre los actores, de tal modo que se fomenta la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en la solución de los problemas del distrito y de

los barrios, influyendo de manera decisiva sobre las políticas públicas. Este modelo destaca la importancia que, ante la complejidad de las sociedades actuales, tiene el intercambio continuo de información y recursos entre los actores públicos y sociales. Sus principales características son la diversidad de los actores como muestra de la heterogeneidad social, la existencia de un objetivo común que prioriza el interés general de los ciudadanos sobre intereses particulares o grupales, la consolidación en el tiempo de los lazos de cooperación y la puesta en marcha de un proceso de continuo aprendizaje y mejora (Börzel, 1997).

### **6.3 Efectos culturales en los participantes**

Los ciudadanos han pasado de ser un mero receptor de los servicios públicos para asumir un papel más exigente con respecto a la forma y los principios de actuación en los que se basa la Administración local. Por su parte, las asociaciones civiles y en especial las asociaciones de vecinos entienden la cooperación y la concertación con el gobierno local como un medio más eficaz para coadyuvar en la mejora de la calidad de vida de los vecinos. Es así como un proceso participativo como los PEI asociado a un objetivo común, la reducción de los desequilibrios territoriales de la ciudad, ha facilitado el fortalecimiento de los lazos de confianza entre los actores públicos, sociales y privados, promoviendo el trabajo en red y la solución consensuada de los problemas de la ciudad.

### **6.4 Efectos culturales en el gobierno municipal**

La incorporación de la participación a los procesos de planificación estratégica de la ciudad ha supuesto que los dirigentes políticos, funcionarios y técnicos conciban la primera no como un fin en sí mismo, sino como un medio que tienen los ciudadanos para mejorar su calidad de vida. Esto ha llevado a maximizar los esfuerzos por integrar a aquellos colectivos sociales excluidos o marginados, así como tratar de vincular entre sí a las asociaciones y colectivos que se encuentren dispuestos a participar. En esta misma línea, ha supuesto potenciar el rol de las asociaciones vecinales y ciudadanas otorgándoles un papel relevante durante todo el proceso de conformación de las políticas públicas y de sus planes de actuación, desde su diseño hasta la evaluación.

Con la experiencia de los PEI los dirigentes políticos de la ciudad y de todos los distritos están consolidando la relación que existe entre las decisiones que se toman en los procesos participativos y los resultados que se consiguen. Es decir, se parte del supuesto de que los procesos de participación deben arrojar resultados tangibles y beneficiosos para los ciudadanos, por lo que las autoridades están asumiendo como vinculantes las decisiones adoptadas por consenso en las distintas instancias de participación puestas en marcha.

## **7. Riesgos, aprendizaje y retos del proceso participativo**

El largo proceso de los PEI ha producido numerosas situaciones, algunas de las cuales se pueden calificar de riesgo. Éste puede tratarse desde un punto de vista interno a la propia formulación e implementación de los PEI o desde un punto de vista externo ya que puede afectar a la ciudad en su conjunto. Entre los riesgos del primer tipo los hay que pueden impedir alcanzar los objetivos propuestos por lo que, consecuentemente, pueden afectar a la cohesión del conjunto de la ciudad. Si todas las políticas tienen como fin mediato lograr



la integración social, en el caso que nos ocupa esta meta es la que justifica la puesta en marcha de los PEI.

Es necesario profundizar en la conexión entre los riesgos organizativos y los sociales y su vinculación con las políticas públicas y aunque este no es el lugar, aquí se van a recoger una serie de riesgos detectados a lo largo del proceso de los PEI para, a continuación, apuntar algunas de las medidas que se han tomado para conjurarlos.

- a. **Preponderancia de algunos actores.** Las asociaciones de vecinos, agrupadas en la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), tienen un papel predominante en el proceso. Algunas otras asociaciones y grupos de interés pueden ver la relación de la FRAVM con el Ayuntamiento en términos de exclusión hacia ellos.
- b. **Déficit de representación.** La directiva de la FRAVM se elige entre las diversas asociaciones de vecinos de la Comunidad de Madrid. Esto supone una desigual representación de la directiva vencedora en las elecciones en los distintos distritos de Madrid. Esto puede llegar a producir un déficit de representación en algunos momentos por parte de los negociadores de la FRAVM, lo que contrasta con la legitimidad de los representantes del Ayuntamiento de Madrid.
- c. **Asimetría entre los actores.** Debido a la heterogeneidad de asociaciones vecinales que participan en las discusiones, algunas de ellas desconocen el marco normativo en el que se desenvuelven, llegando incluso a cuestionarlo. La asimetría también afecta a la capacidad para procesar y comprender la información suministrada por el Ayuntamiento, tanto por parte de algunas asociaciones como de algunos integrantes de las áreas del Ayuntamiento y de los responsables de las Juntas de Distrito. El resultado es la ralentización del proceso y la desconfianza entre los actores afectados.
- d. **Dispersión de responsabilidades.** La multiplicidad de actores que intervienen en la ejecución de los planes y el alto número de actuaciones contempladas han llegado a generar problemas en la definición de responsabilidades.
- e. **Dificultades en el flujo y distribución de la información.** La fase de ejecución de los planes genera la trasmisión de un importante volumen de datos e información entre los actores participantes. En ocasiones la inexistencia de canales y criterios específicos para el manejo de la información puede obstaculizar su sistematización y afectar a la toma de decisiones.
- f. **Prioridad fáctica del proceso sobre los objetivos.** La enorme cantidad de información, de contactos y de reuniones que afectan a cada una de las fases del proceso de los PEI y a los actores implicados hace que inevitablemente una gran parte de los esfuerzos de los impulsores de los PEI se empleen en el proceso. Este hecho puede hacer perder la perspectiva de conjunto y que no se primen el cumplimiento de los objetivos previstos.

- g. **Lentitud en el proceso de toma de decisiones.** La búsqueda de consenso y la negociación en el diseño de los programas y proyectos contemplados en los planes puede ser demasiado lenta, lo que puede llegar a impedir que se aborden de manera adecuada cuestiones que requieran una acción inmediata.
- h. **Múltiples interpretaciones sobre el contenido de las actuaciones.** Las numerosas actuaciones incluidas en los planes y la diversidad de intereses que guían a los actores sociales pueden crear situaciones de conflicto durante el diseño participativo de los programas o proyectos. Es posible que cada actor tenga una interpretación particular sobre el contenido de las actuaciones y pretenda influir sobre la orientación de los programas, imponiendo su punto de vista al resto de los participantes.
- i. **Elevadas expectativas en el proceso participativo.** Las asociaciones de vecinos mantienen altas expectativas sobre su participación en la fase de seguimiento de los planes, de no ser satisfechas, puede mermar la credibilidad del proceso participativo y afectar en el futuro la movilización de los actores sociales en torno a iniciativas de este tipo.
- j. **Bajo impacto informativo de los PEI.** Los ciudadanos no reciben información suficiente sobre el esfuerzo que realiza el Ayuntamiento de Madrid a través de los PEI. Esto es especialmente cierto en la fase de concertación y seguimiento. La estrategia de comunicación interna con el fin de implicar en los PEI a los responsables directos de las áreas que intervienen en su viabilidad y ejecución puede ser débil en muchos momentos. La información relacionada con los planes se realiza mayoritariamente por las asociaciones de vecinos y por la FRAVM, lo que genera dificultades en cuanto a su difusión y puede presentar algún problema en cuanto a la objetividad. Ocasionalmente también, en algunos casos, que iniciativas de considerable valor se diluyan por el desconocimiento de los beneficiarios directos y del resto de ciudadanos.

La consolidación de este modelo ha supuesto el impulso de importantes cambios como parte de un proceso continuo de aprendizaje que ha permitido superar los siguientes problemas:

- En los primeros planes si bien los mecanismos de participación adoptados potenciaban la participación asociaciones de vecinos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, no lograban activar la participación de otras organizaciones sociales.
- La flexibilidad del proceso hacía de la negociación una fase muy extensa, donde prevalecían largas deliberaciones sobre asuntos de toda índole que, en la práctica, reducían el tiempo dedicado por los participantes para atender los temas centrales del proceso participativo.

Como parte de un proceso continuo de mejora el Ayuntamiento de Madrid impulsó, en las últimas ediciones de los PEI (Puente de Vallecas y Villa de Vallecas), importantes cambios que llevaron a la creación de nuevos espacios de participación y a la incorporación de otros mecanismos de consulta más amplios. Estos cambios fueron los siguientes:

- Los resultados del proceso de consulta "Agenda 21" y la información obtenida en las consultas pública "Madrid Participa", fueron incorporadas al proceso de toma de decisiones con la finalidad de incrementar la participación directa de los ciudadanos y complementar los estudios de diagnósticos realizados en cada distrito.
- En las últimas ediciones de los PEI se incorporaron un mayor número de programas sociales en comparación con planes anteriores. La inclusión social se ha convertido de esta forma en un objetivo primordial del proceso participativo.
- El Ayuntamiento de Madrid ha creado un nuevo programa para complementar el impacto de los PEI, se trata de "los Planes de Barrio". A raíz de la metodología aplicada en los distritos, el gobierno local está beneficiando con esta nueva iniciativa un total de 16 barrios donde habitan 228.627 personas.

Estos cambios han contribuido a extender los derechos ciudadanos y han fortalecido los vínculos de apoyo y colaboración entre los agentes sociales y el gobierno local, gracias a la incorporación de grupos tradicionalmente excluidos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, algunos de los actuales retos del proceso de participación en Madrid tienen que ver por un lado con el entorno económico y social y por el otro, con el necesario fortalecimiento de la capacidad institucional. En efecto, la crisis económica y financiera hace necesario reforzar las medidas sociales en cada plan, pues sin duda el deterioro de algunos indicadores como el incremento en la tasa de desempleo puede incidir en los logros obtenidos hasta el momento y ralentizar el desarrollo de los planes que se encuentran en la etapa de ejecución.

Por otra parte, el éxito del proceso participativo va a depender en gran medida de la fortaleza institucional del gobierno local. Las Administraciones municipales deben invertir más tiempo y recursos para obtener y gestionar toda la información disponible. Si bien la formación del personal técnico del gobierno local se ha convertido en parte integrante del proceso participativo, es importante orientar parte de los recursos para fortalecer la formación de funcionarios y técnicos de los organismos que trabajan directamente con los vecinos en los distritos beneficiados.

Finalmente la consolidación del proceso participativo requiere superar los siguientes desafíos:

- Consolidar en todas las áreas de gobierno y en los órganos de los distritos del ayuntamiento los criterios de transparencia y acceso a la información que guían el proceso participativo.
- Avanzar hacia el fortalecimiento de mecanismos más plurales e incluyentes que favorezcan la participación directa de los ciudadanos.
- Potenciar el uso de las nuevas tecnologías como herramienta que contribuyen a la extensión y consolidación de valores.

## Reseña biográfica

## Bibliografía

Arenilla, M. (2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Madrid: INAP.

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.

Börzel, T. (1997), "¿Qué tiene de especial el concepto de policy networks?". <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (consultada el 28 de junio de 2010).

García, F. (2005), "La participación ciudadana en la administración local y las nuevas tecnologías, un análisis de su régimen jurídico", en Villoria, Iglesias y Delgado (coord.), *La participación en grandes ciudades*, Madrid: editorial Dykinson.

Moro, G. (2008), "La evaluación ciudadana de la participación pública", en OCDE, *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*, Madrid: INAP.

Niemelä, S. (2008), "Hacia una evaluación del programa de política de participación ciudadana en Finlandia", en OCDE, *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*, Madrid: INAP.

Observatorio Económico de Madrid, (2008), "Barómetro de economía de la ciudad de Madrid", Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Prats, J. (2010), "Derecho al buen Gobierno", en Sevilla, J. (Dir.) *La reforma de la Administración General del Estado*, Madrid: LID.

Renn, O. (2008) "Concepts of Risk: An Interdisciplinary Review". Paper for de ISA Conference, Barcelona.

Sintomer, Y. (2007), "La participación ciudadana como tendencia política europea", en Arenilla M. (Dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos.

Sjöberg, L. (2001) "Political decisions and public risk perception". *Reliability Engineering and System Safety* 72, p.115-123.

Vilas, J. (2007), "Marco conceptual de la participación en el gobierno local: pros y contras", en Arenilla M. (Dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos.

## Reseña biográfica

Manuel Arenilla Sáez (1961) es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España), Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, en Madrid, desde 2005 y Administrador Civil del Estado, en excedencia, desde 1985.

Ha sido director del Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, Consejero del Gobierno de La Rioja (España) entre 1995 y 2002 y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (España). En la actualidad es miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid y director del Master en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus publicaciones e investigaciones se centran en: modernización administrativa, reforma del Estado, gestión del riesgo, participación ciudadana, función pública y gobernanza.

## Anexos: cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1. Marco temporal de los PEI

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

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 2. Mecanismos de participación y volumen de participación

TIPO DE MECANISMOS IMPLEMENTADOS		CANTIDAD DE PARTICIPANTES EN CADA MECANISMO	DURACIÓN DE LOS MECANISMOS
<b>Puente de Vallecas</b>			
Mesas de concertación		35 asociaciones	6 meses
Consultas	Encuesta	2 295	Del 1 al 15 de octubre de 2007

ciudadanas	On-line	304	
Entrevistas a agentes significativos del distrito		12	
<b>Villa de Vallecas</b>			
Mesas de concertación		19 asociaciones	6 meses
Consultas ciudadanas	Encuesta	2 031	Del 19 al 30 de noviembre de 2007
	On-line	134	
Entrevistas a agentes significativos del distrito		12	

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 3. Presupuesto comprometido a mayo de 2009

PRESUPUESTO INVERTIDO/COMPROMETIDO JUNIO DE 2010	MONTO EN EUROS
Latina	45.793.028,70
Carabanchel	196.636.247,28
Tetuán	69.689.768,50
San Blas	33.580.902,84
Vicálvaro	97.104.898,33
Usera 2006-2008	15.618.776,00
Villaverde	141.369.510,00
Puente Vallecas	65.385.413,00
Villa Vallecas	125.419.907,00
Usera 2009-2013	33.389.549,00
Total invertido/comprometido	823.988.000,65

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 4. Número de actuaciones contempladas por plan

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

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 5. Actuaciones contempladas en los PEI de Puente y Villa de Vallecas

Actuaciones: Áreas temáticas	PUENTE DE VALLECAS 2008-2012	VILLA DE VALLECAS 2008-2012
EDUCACIÓN	3	2
CULTURA	2	2
CENTROS DE CARÁCTER SOCIAL	6	4
DEPORTE	3	3
VIVIENDA Y URBANISMO	3	2
MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURA VIARIA	3	5
MEDIO AMBIENTE	3	1
ECONOMÍA Y COMERCIO	1	1
PROG SOCIALES	2	1
SALUD	0	1
TOTAL	26	22

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

## Resumen

En la ciudad de Madrid se está trabajando desde 2003 para configurar un ambicioso modelo participativo que pretende convertirse en un catalizador para la construcción de un modelo de ciudad solidaria con una Administración local más cercana al ciudadano, capaz de articular de manera efectiva sus crecientes demandas y exigencias, que sea capaz de anticiparse a las situaciones de riesgo social y territorial y con organizaciones sociales dispuestas a participar de manera decidida en los asuntos públicos. Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) son el resultado de un proceso de participación que, sustentado en los principios de corresponsabilidad, transparencia y solidaridad, incorpora en la toma de decisiones sobre la inversión pública municipal a ciudadanos, asociaciones de vecinos, organizaciones civiles y demás colectivos de los distritos más desfavorecidos de Madrid, mediante la activación de novedosos espacios de participación y la creación de redes para el intercambio de recursos e información. Estos nuevos espacios de participación y la incorporación de las nuevas tecnologías para dar forma al concepto de e-participación han contribuido a ensanchar la base democrática, consolidar un avanzado concepto de ciudadanía y reducir los riesgos sistémicos de la ciudad de Madrid.

## Palabras clave

Gobierno local, riesgo, desequilibrio territorial, participación ciudadana

## Summary

Then, the city of Madrid has a social and economic duality. Firstly, it is possible to talk about the central and north districts of Madrid (as Salamanca, Centro, Retiro, Chamartín or Fuencarral), where the financial and commercial zones are located and the wealth is concentrated. Those districts have important resources and they have good social and economic indicators, which are the best in the city of Madrid. Secondly, it is possible to talk about the south districts (for example Usera, Villaverde, Carabanchel and Latina).

Those districts are traditional spaces in Madrid, where workers have lived for many years, so we can find workers neighborhood with strong social and politic movements. However, we can observe teen vandalism and poor neighborhoods with deficient services and high unemployment rates that affect mostly young people and women. The Special Plans of Investment are a special category of participatory budgeting, created by the City Council of Madrid in 2003, that aiming to solve the problem of territorial imbalance existing in the city, joint neighborhood associations and social actors in the formulation of public investment policies in the short/long term. The Madrid City Council and neighbors work together defining social and urban problems; identifying priority areas to invest public resources and implementing evaluation mechanisms, through citizen stable commissions. This model of citizen participation represents a very high efficient instrument to increase citizen participation in decision-making process and offers the possibility to development a good dialogue space between political representatives and citizens, in order to revitalize social and urban depressed neighborhoods in the city. It is a transferable model, which can be assumed by other cities that pretend to get better their own experiences.

**Key words**

Local Government, risk, territorial imbalance, citizen participation.