

Actualidad

- 109** Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid
MANUEL ARENILLA SÁEZ
- 127** Opinión pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur
MARINA MALAMUD

Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid

Planning and participatory budgets in Madrid

MANUEL ARENILLA SÁEZ¹

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos

Recibido: 17/12/07

Aprobado: 15/01/08

RESUMEN

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

Palabras clave: Participación. Planificación estratégica. Presupuestos participativos. Planes especiales de inversión.

ABSTRACT

In the society of knowledge and information, the citizens can not be just a simple audience of the public actions and they request to assume a relevant role in the decisions making about the issues that matters to them. Several instances of the government all over the world, especially in Latin America, are developing initiatives that would promote the citizen participation in the planning and execution of public policies. The city council of Madrid initiated in 2003 a model of participation aimed to promote the incorporation of the citizens in the decisions making and the monitoring of the public investment for the most disadvantaged districts and neighbourhoods of the city.

Key words: Participation. Strategic planning. Participative budget. Special plans of investment.

NOTA

1. En este texto han colaborado los miembros del Observatorio de Participación Ciudadana y Políticas Públicas de la Universidad Rey Juan Carlos, Jesús Llorente Márquez y Ricardo García Vargas.

INTRODUCCIÓN

Cada vez más, los gobernantes y las instituciones públicas se encuentran obligados a legitimar las actuaciones que emprenden, dando respuesta a las expectativas y a las necesidades de los ciudadanos. Uno de los instrumentos adoptados de manera generalizada en el mundo para reforzar la legitimidad democrática de las instituciones públicas, en especial las locales, son los presupuestos participativos. Estos consisten «en la apertura de la máquina institucional a la participación efectiva de los ciudadanos en la adopción de decisiones sobre los objetivos y la distribución de la inversión pública (Smeriglio, 2005: 311). De esta manera, «el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno» (UN-HABITAT, 2007: 25).

El inicio de los presupuestos participativos se sitúa en América Latina, específicamente en Brasil. Durante los años 80 del siglo pasado y en pleno proceso de transición de un gobierno de corte dictatorial hacia un modelo democrático, algunos Gobiernos locales como Diadema o Vila Velha, desarrollaron las primeras experiencias de participación popular directa en la elaboración de los presupuestos municipales, en un contexto de escasa autonomía de los municipios brasileños (Blanco, 2002: 1 y 2).

En los últimos 15 años, los presupuestos participativos se han convertido en un importante objeto de estudio en el mundo. Su alcance y características varían, en virtud de consideraciones de tipo ideológico y de las formas concretas de implantación. Sus diferencias se acrecientan cuando se comparan los casos de América Latina y Europa. Su adaptación a diferentes realidades sociopolíticas ha permitido que los presupuestos participativos sean identificados como una práctica exitosa, desarrollada en ciudades gobernadas por partidos de la más variada tendencia ideológica.

El estudio que se presenta recoge la solución de la Ciudad de Madrid a los presupuestos participativos, a través de un proceso que debe entenderse singular y de éxito. Se diferencia de otros procesos por el gran volumen de presupuesto y de inversiones efectivamente realizados en los distritos y barrios que presentan unos indicadores negati-

vos de equilibrio territorial, respecto al conjunto de la ciudad. Así, el total invertido desde 2004 hasta finales de 2007, en siete distritos, para un total de 800.000 habitantes, es de 570 millones de euros. La segunda nota diferenciadora se basa en la consideración de los presupuestos participativos desde la planificación estratégica de actuaciones innovadoras del Ayuntamiento de Madrid en esos distritos y barrios.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CRISIS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA

Los españoles tienen reconocido, desde la Constitución de 1978, el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, y a ser oídos por los poderes públicos en los asuntos que les afecten. La participación, por tanto, no es un mero acto de voluntad de los dirigentes políticos, sino que se configura como un verdadero derecho ciudadano. Sin embargo, la participación política en España se ha limitado esencialmente, hasta hace relativamente poco tiempo, a las numerosas elecciones políticas celebradas en los últimos treinta años. El cambio en esta situación asoma con los esfuerzos de los Gobiernos locales españoles por facilitar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y por incorporarlos, de manera individual o a través de las asociaciones ciudadanas y los movimientos vecinales, a la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Los gobiernos locales han asumido, al parecer en solitario, que la participación activa de los ciudadanos es una necesidad para combatir la crisis de la representatividad política tradicional, que es el resultado del alejamiento entre los políticos y los ciudadanos generado por la aplicación del actual sistema de democracia representativa. Los intentos de superar esta evidente crisis han provocado que los Ayuntamientos se abran a las reivindicaciones de los ciudadanos, para que los gestores públicos promuevan una forma de gobierno relacional, que estimule el debate social entre los diferentes actores que han de intervenir en la definición de las políticas públicas.

La crisis de democracia representativa lleva aparejada la pérdida de legitimidad de la clase política y de las instituciones públicas, lo que queda de manifiesto, para el caso español, en numerosos estudios (Vilas, 2000; CIS, 2007: 2700; CIS, 1976: 1103; CIS, 1996: 2221; CIS,

1997: 2240). Esta deslegitimación afecta no sólo a los actores políticos más convencionales, sino que se extiende a la forma de entender la participación, que en el caso español es de carácter neocorporativa, mediante la incorporación de las organizaciones sociales consideradas más representativas —empresarios, sindicatos, asociaciones de consumidores, asociaciones ciudadanas— en los más variados órganos de las Administraciones públicas.

Los factores que explican la crisis son diversos. En primer lugar, hay que destacar el sentimiento creciente de aburrimiento e irritación que producen al ciudadano las cuestiones ligadas a la política. Este sentimiento alcanza, en muchas ocasiones, a las asociaciones ciudadanas, ya que normalmente las asociaciones que participan en los asuntos públicos son siempre las mismas y es frecuente que sean las más afines a mantener el statu quo institucional y relacional. Así, el 72,5 por ciento de los españoles piensa que los políticos no son receptivos a las prioridades o demandas de los ciudadanos, y el 82,2 se muestra favorable o muy favorable a que se abran mecanismos eficaces de participación, para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de toma de decisiones públicas (CIS, 2007:2700).

El segundo tipo de factores que motivan la crisis de legitimidad se fundamenta en el bajo perfil político de los asuntos públicos, en especial de aquellos que se someten a consulta o participación ciudadana. Además, la clase política se encuentra absorbida por la gestión a corto plazo, lo que vuelve inútiles los procedimientos participativos, y dedica poco tiempo a las actividades que permiten relacionarse con los ciudadanos.

El tercer grupo de factores hace referencia a la falta de información y de conocimiento de los ciudadanos para comprender el complejo sistema de adopción de decisiones públicas. El 40 por cien de los españoles encuentran dificultades para entender los procesos en los que se desenvuelve la toma de decisiones públicas (CIS, 2007: 2700). A esto se añade la falta de tiempo y las escasas posibilidades que tiene el ciudadano para dedicarse a la cosa pública, que en el caso español pasa casi exclusivamente por los partidos políticos. Este aspecto indica la necesidad de formar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, cuando participen en procesos políticos de decisión. El resultado es la escasa participación ciudadana en asociaciones de todo

tipo, que no supera el 20 por cien (CIS, 2007: 2700), cifra que hay que reducir al ser habitual la pertenencia a más de una asociación.

La conclusión que hay que obtener es que es preciso superar las debilidades que han conducido a la crisis de legitimidad de las instituciones políticas y de sus dirigentes. Los presupuestos participativos y la planificación estratégica presentan una serie de características que los hacen idóneos para ayudar a mejorar la situación actual.

LA CIUDAD COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN Y DE PLANIFICACIÓN

El ciudadano ha pasado de ser un mero receptor de los servicios públicos a asumir un papel más exigente, con respecto a la forma y los principios de actuación en los que se basa la Administración pública. Los ciudadanos reivindican, a la vez que un mayor volumen de servicios, una mayor calidad en estos y el empleo eficiente de los recursos económicos. Además, pretenden participar en la toma de decisiones sobre los servicios públicos que directamente les afectan.

De esta manera, las Administraciones se encuentran obligadas a situar al ciudadano como el referente verdadero de su actuación. Esto significa que las políticas y decisiones públicas deben orientarse al ciudadano, que la acción pública debe regirse por el logro de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia y que la gestión de los recursos públicos ha de efectuarse de manera responsable a los ojos de los ciudadanos.

La planificación estratégica, de un lado, y la integración de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas, de otro, pueden ayudar a reorientar a los poderes públicos a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. La primera reduce la incertidumbre y ordena de una manera más eficiente los recursos públicos; la segunda aporta el necesario consenso entre los ciudadanos y las élites políticas y coadyuva al desarrollo y al éxito de los planes de actuación legitimando la actuación pública.

Sin embargo, la planificación estratégica y la participación ciudadana han tenido tradicionalmente un peso muy escaso en nuestras Administraciones públicas, para determinar la forma en la que han de

adoptarse las decisiones públicas y prestarse los servicios públicos. En el primer caso, porque la actuación de la Administración pública se ha orientado preferentemente a los procesos y no a los resultados ni a la previsión de los impactos de su actuación. En el segundo caso, por el hecho de que la participación de los ciudadanos ha quedado normalmente circunscrita, en España 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. El ciudadano siente que, en el ámbito público, se le niega un derecho del que dispone de manera creciente en el ámbito privado.

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

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

La incorporación de la participación ciudadana a la configuración de los planes estratégicos de la ciudad aporta ventajas en diversos sentidos. En primer lugar, profundiza en los valores de la democracia al hacer partícipe a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, permitiendo incluir a diferentes y variados segmentos de la población con intereses y reivindicaciones diversas. En segundo lugar, permite

calcular el impacto que cada una de las medidas que se adopten, en el proceso de planificación, pueden producir en la población del municipio, reduciendo así las posibilidades de fracaso. En tercer lugar, propicia una adecuada asignación de los recursos públicos a las necesidades y demandas, que son consideradas prioritarias conjuntamente por los ciudadanos y los gobernantes, favoreciendo una mayor eficiencia y eficacia de la intervención pública. Por último, permite «acertar» con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos al incorporarlos al proceso decisional, lo que puede tener una importante rentabilidad desde el punto de vista político-electoral.

Si la legitimidad de la acción pública se encuentra determinada por la proximidad y por la receptividad que los cargos públicos tienen de las demandas de los ciudadanos, los líderes de la comunidad política deben comunicar a los ciudadanos cuáles son sus principales objetivos de actuación e integrarlos en un proceso participativo, con el que colaborar, en la definición de los planes estratégicos.

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

La incorporación de la participación a los procesos de planificación estratégica de las ciudades supone fundamentalmente que los dirigentes políticos 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 conlleva integrar a aquellos colectivos sociales, por lo general excluidos o marginados habitualmente de los procesos de toma de decisión, así como tratar de vincular al máximo número de asociaciones y colectivos que se encuentren dispuestos a participar. En esta misma línea, supone potenciar el papel de las asociaciones vecinales y ciudadanas, otorgándoles un papel relevante durante todo el proceso de conformación de una política pública y de sus planes de actuación, desde su diseño hasta su evaluación.

Los dirigentes políticos de la ciudad deben saber transmitir al ciudadano las relaciones que existen entre las decisiones que toma en los procesos participativos y los resultados que se consiguen. Es decir, los procesos de participación deben acabar en resultados tangibles y beneficiosos para los ciudadanos. Este proceso supone que las autoridades de la ciudad asuman como vinculantes las decisiones adoptadas por consenso en los órganos de participación representativos.

EL CASO DE MADRID: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN

Planificación estratégica y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid inició en el año 2003 el diseño de un modelo de participación, encaminado a fomentar la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la inversión pública municipal. El modelo tiene como objetivo alcanzar una mayor participación de los ciudadanos en las iniciativas y políticas públicas, formuladas por el Ayuntamiento de Madrid. La consecución de este objetivo se canaliza a través de una amplia variedad de instrumentos y una completa serie de órganos y de programas de participación. Entre estos destacan los Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial (PEI), que tienen como fin lograr un mayor equilibrio territorial en la ciudad de Madrid, mediante la planificación estratégica participada de equipamientos municipales y programas sociales de actuación en los distritos y barrios más desfavorecidos de la ciudad de Madrid. Puede decirse que esta es la solución del Ayuntamiento de Madrid a los presupuestos participativos. Se trata de un novedoso programa de intervención, que permite el desarrollo de diversas actuaciones en aquellos distritos que presentan un mayor desequilibrio territorial, con respecto a la media de la ciudad. En la siguiente tabla se muestra la evolución del modelo de los PEI.

La elaboración y ejecución de los PEI se enmarca en un proceso de participación ciudadana que hace de la ciudad de Madrid un referente de innovación en esta materia. Involucra no sólo al órgano competente en materia de participación ciudadana de la Administración, sino a toda la estructura administrativa, convirtiendo a la participación en un eje estratégico y transversal que añade valor operativo a las políticas públicas.

Evolución de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial de la Ciudad de Madrid

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

Fuente: elaboración propia.

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

1. Diagnóstico participativo de la situación y necesidades de los distritos objeto de los planes.
2. Incorporación del movimiento ciudadano en todo el proceso de elaboración.

3. Toma de decisiones a través del trabajo conjunto y el consenso entre los responsables municipales y las organizaciones sociales.

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

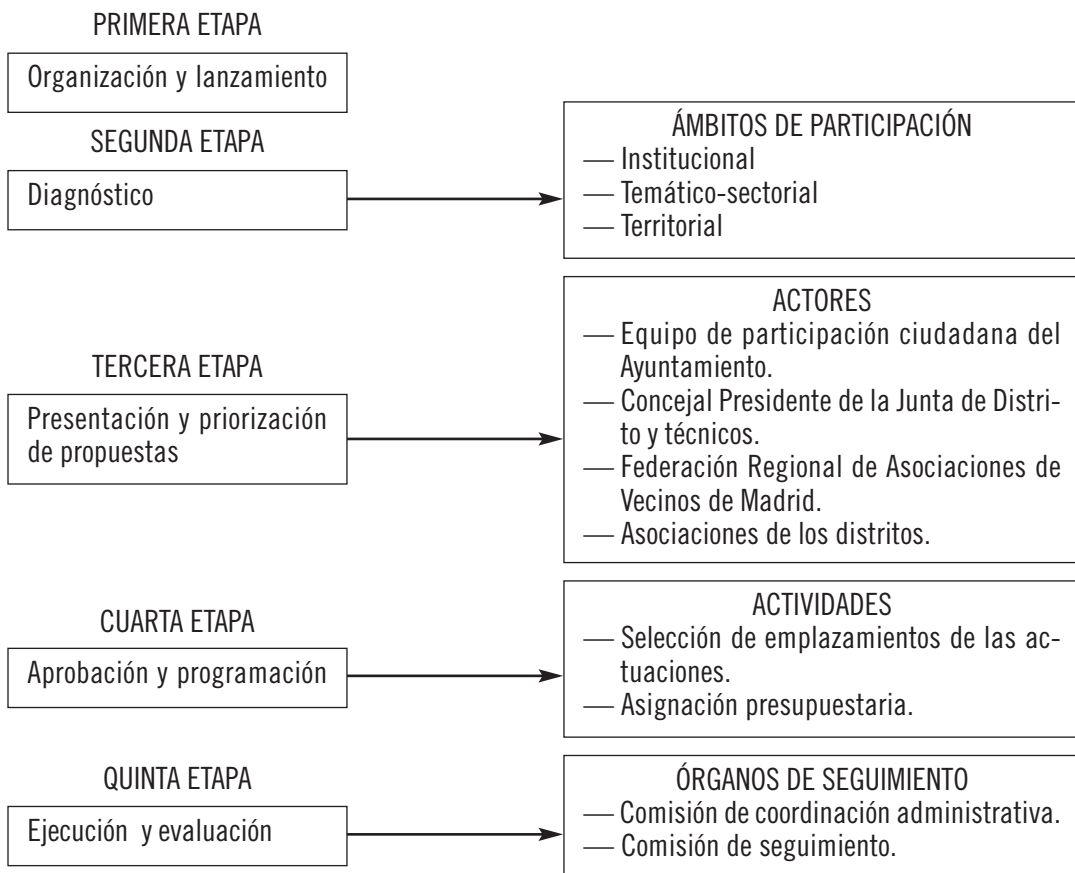
El modelo está presidido por una lógica territorial. En primer lugar, los planes se elaboran por los distritos más desfavorecidos, de acuerdo con el análisis que previamente se ha realizado sobre los equilibrios y desequilibrios territoriales en la ciudad. En segundo lugar, para poder participar en el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

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

El proceso de elaboración de los Planes Especiales de Inversión

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

Ciclo de elaboración de los Planes Especiales de Inversión y de Actuación Territorial de la Ciudad de Madrid



Fuente: Elaboración propia.

Organización y lanzamiento

En esta etapa, la Dirección General de Participación Ciudadana convoca, impulsa y coordina una serie de reuniones preparatorias con el responsable de cada Junta de Distrito. Cada plan se negocia y opera independientemente y en ellos intervienen los responsables de las Juntas Municipales de los distritos incluidos en los Planes Especiales, las asociaciones de vecinos legalmente representadas en cada distrito y la

Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), que está presente en cada uno de los procesos de elaboración de los PEI. La participación de la FRAVM deriva de los acuerdos suscritos con el Alcalde de Madrid, en 2003 y en 2007. En esos acuerdos se reconoce a esta federación como interlocutora y agente de negociación en el proceso de aprobación y seguimiento de los PEI. Por su parte, los concejales de distrito asumen la representación de sus respectivas Juntas.

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

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

Diagnóstico

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

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

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

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

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

ideas sobre diversas cuestiones de la Administración. La participación en esta consulta ciudadana puede darse de dos formas:

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

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

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

Presentación y priorización de propuestas

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

1. Equipo del Área de Gobierno de Economía y Empleo (o Área Delegada de Participación Ciudadana).
2. Concejal Presidente de la Junta de Distrito y técnicos de las Juntas participantes en el proceso.
3. Representantes de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos.
4. Representantes de las diferentes asociaciones de vecinos de los barrios del distrito.

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

Programación y aprobación

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

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

Ejecución y evaluación

Siguiendo los compromisos del acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y la FRAVM, se establecen los cauces de coordinación y participación más adecuados para garantizar la continuidad del proceso y el éxito en la ejecución del correspondiente PEI. El consenso se mantiene como principio de actuación en la fase de ejecución y evaluación.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

Smeriglio, M. (2005): «Prácticas participativas en el municipio Roma XI». En UN-HABITAT (2007): 27 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos. Quito: UN-HABITAT.

Vilas, J. (2000): «Sentimientos hacia la política: una discusión, con alguna ilustración empírica», en Revista de Estudios Políticos n.º 108.

Estudios del CIS.

CIS, 1976: 1103, Actitudes y participación política

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

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

CIS, 2007: 2700, Barómetro abril 2007