



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos

**MODELO DE GESTIÓN POR PROYECTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL
(MGPD) EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. APLICACIÓN A
LOS DISTRITOS Y BARRIOS DE LA CIUDAD DE MADRID**

TESIS DOCTORAL

Manuel Aparicio Peña

Ingeniero Agrónomo

Madrid, 2013



POLITÉCNICA

Tribunal nombrado por el Magfco. y Excmo. Sr. Rector de la Universidad
Politécnica de Madrid, el día.....de.....de 2013

Presidente: _____

Vocal: _____

Vocal: _____

Vocal: _____

Secretario: _____

Suplente: _____

Suplente: _____

Realizado el acto de defensa y lectura de la Tesis el día.....de.....2013, en la
E.T.S.I./ Facultad.....

EL PRESIDENTE

LOS VOCALES

EL SECRETARIO

**DEPARTAMENTO DE PROYECTOS Y
PLANIFICACIÓN RURAL**

Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos
Universidad Politécnica de Madrid

TESIS DOCTORAL

**MODELO DE GESTIÓN POR PROYECTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL
(MGPD) EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. APLICACIÓN A
LOS DISTRITOS Y BARRIOS DE LA CIUDAD DE MADRID**

Manuel Aparicio Peña

Ingeniero Agrónomo

Director:

Adolfo Cazorla Montero

Catedrático Universidad Politécnica de Madrid

Madrid, 2013

Dedicado a Elena

y a mis padres

AGRADECIMIENTOS

Esta página de agradecimientos siempre me pareció la primera declaración de intenciones de una tesis doctoral. En este sentido, así quisiera que fuera, una manifestación de reconocimiento y profundo agradecimiento a todos los que, de una manera o de otra, son parte de esta investigación, pues en modo alguno una obra de esta dimensión es tarea de uno solo, sino que es el fruto del esfuerzo y la dedicación conjunta de muchas personas.

En primer lugar, he de referirme a mi director de tesis, Adolfo Cazorla, al que agradezco su constante apoyo y su luminoso magisterio, así como su labor de formador de profesionales fundamentados en la excelencia y en el humanismo, de los que me considero parte desde que me vinculé al Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid. Muchos somos los que le debemos lo que, en gran parte, hoy en día hemos llegado a ser.

Igualmente, quisiera reconocer y agradecer a mis compañeros del grupo de investigación GESPLAN. Muy especialmente, gracias al profesor Ignacio Trueba por compartir su sabiduría; gracias al profesor Ignacio De los Ríos, que me orientó en mis primeros pasos en el mundo profesional con paciencia, confianza y humildad, como sólo saben hacer los grandes maestros; gracias a Chema, por sus enseñanzas, y por su amistad, una luminaria en el camino de mi vida; gracias a José Luis Yagüe por su cercanía y su complicidad; gracias a Miguel Salvo por su constante alegría y sus brillantes aportaciones; gracias a Ana Afonso por sus inestimables consejos y su ejemplo de vida; gracias a Agustín Montes y a Javier Morales por guiar al grupo con su experiencia y buen hacer; gracias a Esperanza Echevarría por su siempre amable atención. También, quisiera tener un recuerdo para todos aquellos que han formado parte de este Grupo de Investigación, así como hacer mención a la savia nueva que lo nutre de ilusión y de futuro.

Del mismo modo, quisiera mostrar mi agradecimiento a dos instituciones; a la Universidad Politécnica de Madrid por su confianza en mi investigación, gracias a la cual fui becado para mis estancias en la *University College of Cork* (Irlanda) y en la *Stanford University* (California, USA); y al Colegio Mayor Moncloa, una comunidad de fraternal acogida, donde hallé la serenidad, el sosiego y la inspiración necesarias para abordar las partes de mayor dificultad de esta tesis.

Asimismo, quisiera agradecer y reconocer especialmente a Eugenio Martínez Falero, mi primer mentor en la Administración Pública, por su ejemplo de buen gobierno, y sobre todo por su entrañable amistad.

No quisiera olvidar, por todo el conocimiento que han aportado a esta investigación, a mis compañeros del Máster Internacional en Desarrollo Rural/Local de la Universidad Politécnica de Madrid y del Executive Máster en Gestión Pública del IE Business School.

En lo referente al ámbito personal, quisiera expresar mi infinito agradecimiento y reconocimiento a mis padres, Maritere y Manolo, por el espíritu de sacrificio, la generosa entrega y el gran amor con que nos educaron a mis hermanas y a mí. Su ejemplo es una constante en mi vida. Espero que este trabajo les devuelva, siquiera, una mínima parte de todo lo que me han dado. Asimismo, quisiera ofrecer esta tesis a mis hermanas, Maite, Cristina, Guadalupe y Sara, como agradecimiento a su eterna compañía, así como a mis hermanos políticos, Ignacio, Javi y Jorge, a los que agradezco que hayan contribuido a enriquecer nuestra vida, y aumentarla -Jorge, Luis, Lucas, Gonzalo-, sabiendo que somos muchos más los que podemos contar los unos con los otros.

Esta página es una magnífica oportunidad para acordarte de las personas a las que quieres y aprecias. Así es el caso de mi familia política, que mucho bien han hecho por mí, y que tanto y tan admirablemente me han ayudado: Adolfo (†), Pilar y Jaime. Muy especialmente quisiera ofrecer esta tesis a la memoria de mi suegro, Adolfo Artalejo. Un gran hombre, al que mucho quise, y que siempre creyó en mí. Su recuerdo vivirá en nosotros.

Y si esta tesis es el producto de un conjunto de esfuerzos, el más importante y decisivo ha sido el de mi mujer, mi mejor amiga y compañera, Elena, sin su ayuda, su permanente motivación y su cálido amor, no habría llegado hasta aquí. Y no me refiero sólo a esta tesis, sino a todo el tiempo que llevamos juntos desde que nos conocimos en el primer año de la carrera de Ingeniero Agrónomo. Desde entonces hasta ahora, aquella pareja de estudiantes de ingeniería es hoy una familia con dos grandes proyectos: Julia y Manuel. A ellos les ofrezco este trabajo como ejemplo para sus vidas de amor, esfuerzo y superación.

“Las naciones de nuestros días no pueden impedir que las condiciones no sean iguales en su seno, pero depende de ellas que la igualdad las conduzca a la servidumbre o la libertad, a las luces o la barbarie, a la prosperidad o la miseria”

(Alexis de Tocqueville. “La democracia en América”. Libro II. Parte cuarta. Capítulo 8).

“El verdadero poder es el servicio- por los otros y para los otros”
(Francisco, 2013. Homilía. Misa de inauguración de su Pontificado).

RESUMEN

Esta investigación presenta un modelo de gestión para el ámbito público local enmarcado en la Nueva Gestión Pública que aboga por una gestión más eficaz, eficiente y transparente, y que pone el acento en la consideración del administrado como cliente y en las capacidades gerenciales y de liderazgo de los directivos públicos por encima de la función burocrática clásica.

Asumiendo el concepto de comunidad política, en el que los ciudadanos y los gobernantes son corresponsables de la concertación política y social, y se pone en valor el conocimiento de la sociedad civil para la toma de decisiones, este modelo se expresa a través de un plan de acción para el desarrollo local que incorpora la estrategia empresarial “gestión por proyectos”, entendidos éstos como todos los proyectos que recogen las necesidades e ideas de los afectados, y que de alguna manera contribuyen al cambio o ayudan a transformar la realidad para la mejora de la calidad de vida.

La realidad objeto de estudio que inspira este modelo es el primer plan de inversiones llevado a cabo en los distritos madrileños de Villaverde y Usera. Las características propias de este plan fueron la voluntad y la habilidad de los poderes públicos para transformar una movilización social reivindicativa en un proceso de planificación como aprendizaje social, integrando a los ciudadanos en un innovador sistema de gestión de responsabilidad compartida. El resultado fue considerado un éxito, ya que se cumplió el objetivo de reequilibrio social y económico de ambos distritos con el conjunto de la ciudad de Madrid, gracias a las infraestructuras y equipamientos construidos, y a los programas sociales implementados. De hecho, al concluir el plan, los problemas que originaron la movilización social apenas tenían relevancia: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%).

A raíz del aprendizaje de esta experiencia desarrollada durante el período 1998-2003, se construyó una metodología de actuación que se ha materializado en los actuales Planes especiales de actuación en distritos y Planes de Barrio de la ciudad de Madrid. Las evaluaciones realizadas hasta ahora determinan que se está logrando una homogeneización territorial en la oferta municipal de bienes, servicios y equipamientos públicos, lo que contribuye a una mayor equidad económica y social, en definitiva, a una mejor calidad de vida.

Palabras clave: gestión pública, comunidad política, gestión por proyectos, desarrollo local.

ABSTRACT

This research presents a management model for the public sector local framed in the New Public Management that advocates a public management more effective, efficient and transparent, and that puts the accent on the consideration of the citizen as client and in managerial and leadership skills of public managers over the classic bureaucratic function.

Embracing the concept of political community, in which citizens and governments are jointly responsible for the political and social dialogue, and highlights the knowledge of the civil society to the decision-making, this model is expressed through an action plan for local development that incorporates the business strategy 'management by projects', understood these as all the projects that reflected the needs and ideas of those affected, and that in some way contribute to the change or help to transform the reality for the improvement of the quality of life.

The reality which is subject of study and inspires this model is the first investment plan carried out in the districts of Madrid Villaverde and Usera. The characteristics of this plan were the will and the ability of the public authorities to transform a social mobilization in a planning process as social learning, integrating to citizens in an innovative system of management of shared responsibility. The result was considered a success, since the target was met for social and economic balance of the two districts with the whole of the city of Madrid, thanks to the built infrastructure and equipment, and the social programs implemented. In fact, at the end of the plan, the problems that led to the social mobilization had little relevance: drugs (5 %), lack of equipment (3 %) and low quality of life (5 %).

As a result of learning from this experience developed during the period 1998-2003, was built a methodology of performance which has been materialized in the current plans for special action in districts and plans of neighborhood of the city of Madrid. The evaluations conducted until now determine that the plans are achieving a territorial homogenization in the municipal supply of goods, services and public facilities, which contributes to a better economic and social equity, ultimately, to a better quality of life.

Key words: public management, political community, management by projects, local development.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN

Motivación. Objetivo, hipótesis y metodología

1. MOTIVACIÓN	5
1.1 Exposición de motivos	5
2. OBJETIVO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA	8
2.1 Objetivo	8
2.2 Hipótesis	9
2.3 Metodología	10

CAPÍTULO I

Conceptos y Propuesta de Entendimiento

1. COMUNIDAD POLÍTICA	19
1.1 Introducción	19
1.2 Origen y evolución del concepto comunidad política	22
1.3 Propuesta de entendimiento.....	45
2. MOVILIZACIÓN SOCIAL.....	53
2.1 Introducción	53
2.2 Origen y evolución del concepto “Movilización Social”	54
2.3 Propuesta de entendimiento.....	65
3. PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO	67
3.1. Introducción	67
3.2. Los cuatro modelos de planificación	71
3.3. Propuesta de entendimiento.....	78
4. GESTIÓN POR PROYECTOS	84
4.1. Introducción	84
4.2. Proyecto de ingeniería.....	85
4.3. Proyecto de Desarrollo	87
4.4. Dirección de Proyectos	88

4.5.	Gestión por proyectos	89
4.6.	Adquisición y certificación de competencias	91
4.7.	Propuesta de entendimiento.....	96
5.	EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO	100
5.1.	Algunas consideraciones de interés en la evaluación.....	100
5.2.	Evaluación de planes	102
5.3.	Propuesta de entendimiento.....	113
6.	DESARROLLO LOCAL.....	114
6.1.	Introducción	114
6.2.	Definiciones de desarrollo	114
6.3.	Enfoque territorial	116
6.4.	Características del desarrollo local	118
6.5.	El desarrollo local en Europa y en España	121
6.6.	Propuesta de entendimiento.....	123
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
7.1.	Comunidad política.....	127
7.2.	Movilización social.....	133
7.3.	Planificación en el ámbito público	137
7.4.	Gestión por proyectos	138
7.5.	Evaluación en el ámbito público	141
7.6.	Desarrollo local	143

CAPÍTULO II

La Nueva Gestión Pública

1.	ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	153
1.1	Introducción	153
1.2	Un breve recorrido por la Administración Pública.....	154
1.3	Origen y concepto de la Gestión Pública	157
1.4	¿Qué es la Nueva Gestión Pública (NGP)?	159
1.5	La implementación de la NGP en el mundo.....	163
1.6	La NGP en el ámbito local.....	167

2.	TRES ASPECTOS BÁSICOS DE LA NGP	168
2.1	La Eficiencia y la Eficacia en la Gestión Pública	169
2.2	La Transparencia	171
2.3	“Empowerment”	172
3.	ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NGP	174
4.	RECAPITULACIÓN	178
5.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179

CAPÍTULO III

Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPD)

1.	BASE CONCEPTUAL DEL MODELO	195
1.1	Introducción	195
1.2	El poder de la comunidad política	195
1.3	De la Planificación como Movilización Social a la Planificación como Aprendizaje Social.....	196
1.4	El Proyecto de Desarrollo como acción de cambio.....	199
1.5	El protagonismo de la población en la evaluación.....	200
2.	FORMULACIÓN DEL MODELO	202
2.1.	Introducción	202
2.2.	La cultura de la Nueva Gestión Pública.....	203
2.3.	La estrategia de “Gestión por Proyectos”.....	204
2.4.	La estructura del MGPD.....	206
2.5.	La Certificación de Competencias.....	220
2.6.	El Desarrollo Local como objetivo.....	221
2.7.	Limitaciones del MGPD.....	222
2.8.	Expresión Gráfica del MGPD.....	223
3.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226

CAPÍTULO IV

Aplicación y validación del MGPDL a los Planes Especiales de Inversión y Actuación en distritos y Planes de Barrio de la ciudad de Madrid

1.	LA CIUDAD DE MADRID.....	235
1.1	Un poco de Historia.....	235
1.2	División administrativa de Madrid.....	245
1.3	Los distritos de Villaverde y Usera.....	248
1.4	Movimiento vecinal en la ciudad de Madrid.....	250
2.	APLICACIÓN DEL MGPDL AL PLAN DE INVERSIÓN DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003).....	251
2.1	Antecedentes.....	251
2.2	Movilización Social. “Movimiento por la dignidad del sur”.....	254
2.3	Diseño, ejecución y evaluación del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	256
2.4	Valoración del Plan.....	277
3.	VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN EN LOS DISTRITOS DE LA CIUDAD DE MADRID.....	279
3.1.	Plan Especial de Inversión y Actuación de los distritos de Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálvaro (2004-2008).....	279
3.2.	Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Villaverde (2006-2011/2012).....	282
3.3.	Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2006-2008).....	284
3.4.	Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2009-2013/14).....	284
3.5.	Evaluación de los Planes Especiales de Inversión y Actuación (2003-2009).....	285
4.	VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID.....	288
4.1.	Elaboración de los Planes de Barrio (2009-2012).....	288

4.2. Planes de Barrio (2013-2016)	293
5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	294
5.1. Sobre la cultura del MGPDL.....	294
5.2. Sobre la estrategia del MGPDL	294
5.3. Sobre la estructura del MGPDL.....	294
5.4. Sobre el Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003).....	296
5.5. Sobre los Planes Especiales de Inversión y Actuaciones en los distritos de la ciudad de Madrid.....	298
5.6. Sobre los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid.....	298
5.7. Resumen.....	299
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	304

CAPÍTULO V

Conclusiones y futuras líneas de investigación

1. CONCLUSIONES.....	315
2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	318

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	325
----------------------------	-----

ANEXOS

ANEXO I. Sinopsis del concepto de comunidad política según diferentes autores.....	359
ANEXO II. Listado y análisis de las entrevistas. Evaluación del Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003).	367
ANEXO III. “Empowerment Evaluation”. Evaluación del Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera	389

ANEXO IV.	Notas de prensa relacionadas con los Planes Especiales de Inversión en distritos y los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid.	395
-----------	--	-----

ÍNDICE GENERAL DE FIGURAS

PRESENTACIÓN

Figura 0.1.	Expresión gráfica de la motivación de la tesis.....	8
-------------	---	---

CAPÍTULO I

Figura I.1.	Filósofos, políticos, sociólogos, pensadores relacionados con el concepto de “comunidad política” en su contexto histórico	46
Figura I.2.	Expresión gráfica de constitución de la “comunidad política”	51
Figura I.3.	Expresión gráfica del funcionamiento de la “comunidad política”	52
Figura I.4.	Evolución concepto de movilización social	65
Figura I.5.	Expresión gráfica de la propuesta de entendimiento de Movilización Social.....	67
Figura I.6.	Los cuatro dominios de la esfera pública.....	69
Figura I.7.	Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Reforma Social	73
Figura I.8.	Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Análisis de Políticas.....	74
Figura I.9.	Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Aprendizaje Social.....	76
Figura I.10.	Los cuatro dominios de la esfera pública Modelo de Movilización Social.....	77
Figura I.11.	Mapa conceptual de los modelos de planificación de Friedmann	78
Figura I.12.	Propuesta de entendimiento simplificada de los modelos de Planificación de Friedmann.....	79
Figura I.13.	Expresión gráfica del modelo de Planificación como Movilización Social.....	81
Figura I.14.	Nuevo enfoque en la estructura de la Administración.....	83
Figura I.15.	Esquema gráfico del proceso Política, Plan, Programa, Proyecto	84
Figura I.16.	Estrategia, Estructura y Cultura de una organización orientada por proyectos.....	90
Figura I.17.	El ojo de la competencia	94

Figura I.18.	Las 46 competencias	95
Figura I.19.	Peso de los ámbitos de competencia en IPMA Niveles A, B, C y D	96
Figura I.20.	Expresión gráfica del concepto de Proyecto de Desarrollo.....	97
Figura I.21.	Esquema metodológico	107
Figura I.22.	Expresión gráfica del concepto de desarrollo local.....	126

CAPÍTULO II

Figura II.1.	Tabla. Postulados NGP y objetivos según autores.	163
Figura II.2.	Aplicación de la NGP en los países de la OCDE y la ideología del partido político del gobierno. (1980-1990).	165

CAPÍTULO III

Figura III.1.	Expresión gráfica de constitución de la comunidad política	195
Figura III.2.	Expresión gráfica del modelo de Planificación como Movilización Social.....	197
Figura III.3.	Plan “Político”. Planificación en una comunidad política.....	198
Figura III.4.	Expresión gráfica del concepto de Proyecto de Desarrollo.....	199
Figura III.5.	Expresión gráfica del concepto de Modelo	203
Figura III.6.	Expresión gráfica de la Fase 1- Gestión del conocimiento	206
Figura III.7.	Expresión gráfica del proceso de negociación	213
Figura III.8.	Expresión gráfica de la Fase 2- Acción	214
Figura III.9.	Expresión gráfica del Desarrollo Local.....	222
Figura III.10.	Representación gráfica del MGPD.....	225

CAPÍTULO IV

Figura IV.1.	Mapa de los distritos de la ciudad de Madrid	246
Figura IV.2.	Distritos y barrios de la ciudad de Madrid	247
Figura IV.3.	Mapa del distrito y barrios de Usera.....	249
Figura IV.4.	Mapa del distrito y barrios de Villaverde	249
Figura IV.5.	Información básica de los distritos de Villaverde y Usera.....	250
Figura IV.6.	Planificación por movilización social: Plan Villaverde- Usera....	255

Figura IV.7.	Proceso de Negociación y concreción de los proyectos del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	258
Figura IV.8.	Desarrollo del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	259
Figura IV.9.	Ejecución del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	261
Figura IV.10.	Esquema metodológico seguido en la evaluación del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	264
Figura IV.11.	Listado de proyectos del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2004)	265
Figura IV.12.	Aspectos positivos del distrito destacados por los comerciantes	267
Figura IV.13.	Aspectos negativos del distrito destacados por los comerciantes	268
Figura IV.14.	Traslado del equipo de gobierno de la Comunidad de Madrid al Ayuntamiento de Madrid.....	278
Figura IV.15.	Presupuesto comprometido por el Ayuntamiento de Madrid para los planes de especiales inversión a mayo de 2009	286
Figura IV.16.	Barrios seleccionados para la ejecución del Plan.	288
Figura IV.17.	Resultado Evaluación 2009 del Plan de Barrios	291
Figura IV.18.	Resultado Evaluación 2010 del Plan de Barrios.	291
Figura IV.19.	Resultado Evaluación 2011 del Plan de Barrios.	292
Figura IV.20.	Comparación de la estructura del MGPD L con la estructura de funcionamiento de los Planes de Especiales de Inversión en distritos y los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid	295

PRESENTACIÓN

Motivación
Objetivo, hipótesis y metodología

ÍNDICE

1. MOTIVACIÓN.....	5
1.1 Exposición de motivos	5
2. OBJETIVO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA	8
2.1 Objetivo	8
2.2 Hipótesis	9
2.3 Metodología	10

1. MOTIVACIÓN

1.1 Exposición de motivos

Cuando comienzas el estudio de una titulación, pensar en el doctorado se presenta como una utopía, cuando no, incluso, como una cuestión por completo desconocida. Éste era mi sentimiento cuando entré por vez primera en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, el mismo que permaneció conmigo hasta la entrega del proyecto fin de carrera. Sin embargo, la realización de la tesis doctoral empezó a cobrar sentido cuando a los pocos meses de finalizar, ya como Ingeniero Agrónomo, me incorporé al Departamento de Proyectos y Planificación Rural para una colaboración que en un primer momento se planteó puntual, y que ha acabado convirtiéndose en una intensa relación que ya va para más de trece años; primero como investigador asociado al Departamento, y posteriormente como refugio de mis inquietudes intelectuales y humanas, a través del Grupo de Investigación GESPLAN (Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural/Local).

Durante mi primera etapa tuve la inmensa de fortuna de realizar diferentes investigaciones, casi todas ellas vinculadas a las políticas públicas, y fue precisamente este hecho, reforzado por mi enorme interés por la política, lo que afianzó mi relación con el Departamento. De hecho, del trabajo de evaluación del Plan de inversiones en los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2003) surgió la idea que me animó a dar el salto de iniciar mi tesis doctoral. En este periodo realicé dos estancias pre-doctorales, gracias al apoyo de la Universidad Politécnica de Madrid, en Irlanda (*Centre for Sustainable Livelihoods, University College Cork*), y en los Estados Unidos (*Stanford University, California*), además de cursar el “Master Internacional en Desarrollo Local/Rural” cuya dirección académica dependía del Departamento de Proyectos y Planificación Rural y de la Fundación Infodal.

Y cuando todo apuntaba a un desarrollo profesional vinculado al mundo de la investigación, surgió la oportunidad de expresar mi vocación política en un puesto de responsabilidad en la Administración Pública. Un trabajo que iba a ser de unos meses, se convirtió en mi actividad profesional durante más de siete años. Igualmente, durante esta etapa quise ampliar conocimientos del funcionamiento de la Administración Pública, aparte de los adquiridos de la

experiencia, por lo que realicé el “Executive Máster en Gestión Pública” del Instituto de Empresa Business School.

Sin embargo, mi relación con el Departamento de Proyectos y Planificación Rural no desapareció, sino que se fortaleció en otros ámbitos como el de la colaboración como profesor invitado, y por supuesto, a través de la dirección de la tesis doctoral que se presenta. En este tiempo, animado por mi director me certifiqué por IPMA (*International Project Management Association*) como “Técnico en Dirección de Proyectos”.

La obtención del título de Doctor requiere superar cursos de doctorado, un examen de Suficiencia Investigadora y finalmente la defensa de la tesis doctoral. Sin duda un trabajo de magnitud. Una tarea que además es voluntaria. Por tanto, enfrentarse a ella, requiere de una enorme fuerza interior, de un motor que funcione de manera constante. La fuerza que mueve ese motor es la motivación.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define motivación en su segunda acepción como:

Ensayo mental preparatorio de una acción para animar o animarse a ejecutarla con interés y diligencia.

En este sentido, en mi caso, la “preparación mental” para abordar esta tesis doctoral tiene su origen en mi vocación por la política, en mi formación técnica y humana, y en mi experiencia profesional tanto en el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid como en la Administración Pública.

Por otra parte, esta tesis es el fruto de un largo periodo de reflexión, la preparación mental anteriormente descrita, que se ha ido fraguando y concretando en diferentes publicaciones científicas. Por orden cronológico, la primera (2005) de ellas está relacionada con la estrategia “Gestión por proyectos” aplicada al desarrollo local; la segunda (2006) son los resultados de la evaluación del “Plan de Inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera”, que es el trabajo del que surge la idea de esta tesis; la tercera (2007) se refiere a la participación pública en la toma de decisiones políticas; la cuarta (2008) es una reflexión de las políticas públicas de formación y empleo, ya que

el “Plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera” se desarrolló en cuatro ejes/programas, siendo dos de ellos, programas de empleo y programas de formación; la quinta (2009) es la presentación de un “Modelo de gestión por proyectos para el desarrollo local” que pretende ser un ejemplo de buena praxis en la Gestión Pública, que constituye una primera aproximación al modelo propuesto en esta tesis; la sexta (2013) y la séptima (2013) son el fruto de la maduración de los conceptos que sustentan el “Modelo de Gestión por proyectos para el Desarrollo Local”.

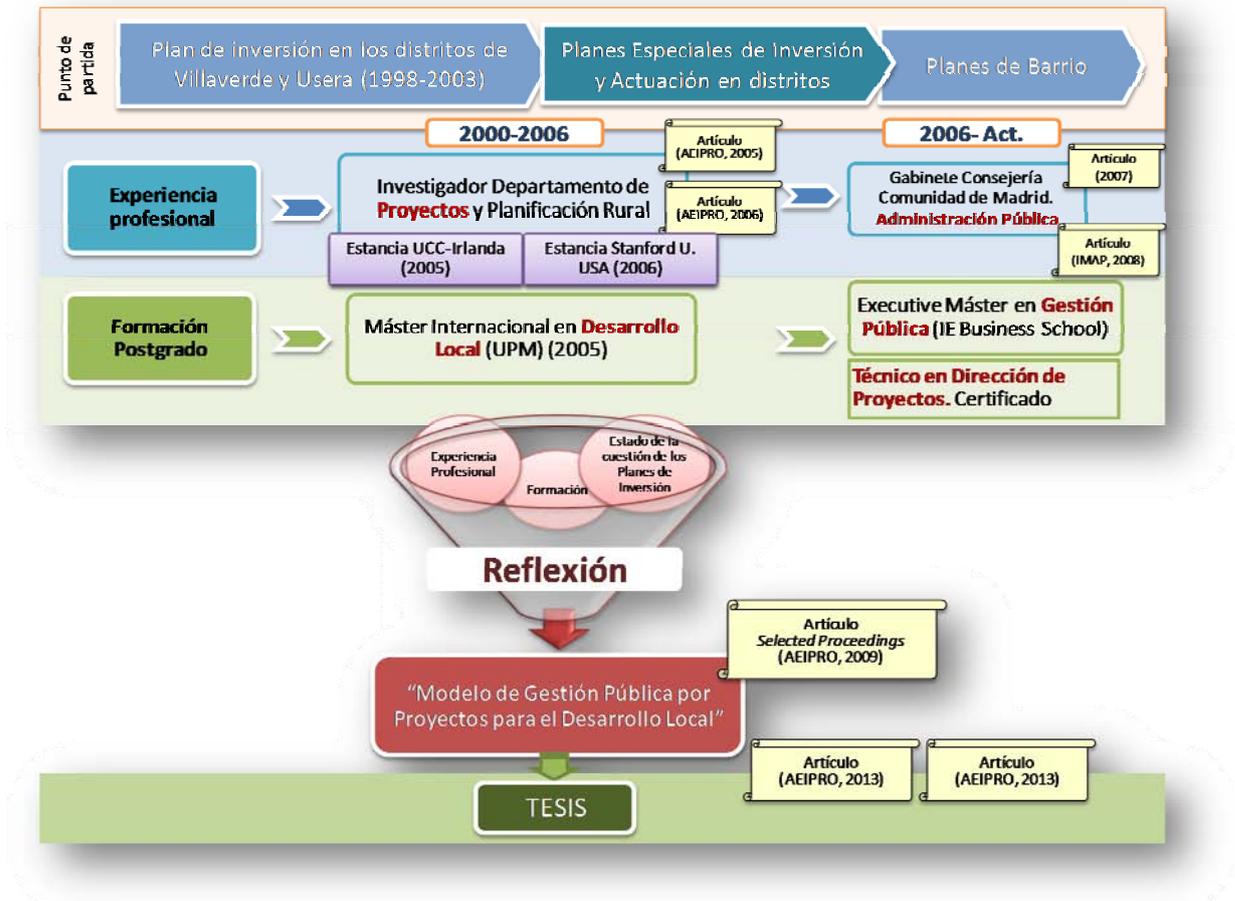
A continuación se enumeran cada una de estas publicaciones:

- *“Metodología de coordinación de equipos multinacionales en proyectos de investigación. Aplicación al caso de la evaluación de las medidas agroambientales de la UE”*. Comunicación presentada en el IX Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Málaga, junio 2005. ISBN 84-89791-09-0
- *“Evaluación de proyectos y capital social: plan de inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2004)”*. Comunicación presentada en el X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Valencia, septiembre 2006. ISBN 84-9705-995-6
- *“Economía y Política en España: retos”*. Artículo publicado en el libro *Empowerment Evaluation. Metodología para el seguimiento de programas y proyectos*. Cazorla, A; Fetterman, D., editores. Madrid. 2007. ISBN. 978-84-611-6296-3
- *“Empleo”*. Artículo publicado en el libro *Derecho público y administración de la Comunidad de Madrid: 1983-2008: XXV Aniversario Comunidad de Madrid*. Coord. por Rafael Plaza de Diego, Enrique Álvarez Conde, Vol. 2, 2008, ISBN 978-84-451-3125-1, págs. 1287-1318
- *“Modelo de gestión por proyectos para el desarrollo local”*. *Selected Proceedings* del XIII Congreso de Ingeniería de Proyectos. Badajoz, julio 2009. ISBN-13: 978-84-614-0815-7
- *“Comunidad política y Proyecto de Desarrollo: una propuesta de entendimiento para el desarrollo local”*. Comunicación presentada en el XVII

Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Logroño, julio 2013. (Aceptada)

- “Una revisión conceptual del conocimiento de la sociedad movilizada: de los problemas a los planes”. Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Logroño, julio 2013. (Aceptada)

Figura 0.1. Expresión gráfica de la motivación de la tesis



Fuente: Elaboración propia

2. OBJETIVO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

2.1 Objetivo

El objetivo de esta tesis doctoral es el diseño y presentación de un Modelo de Gestión Pública para los gobiernos locales, orientado a proyectos, para lograr eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión en el ámbito público, así como

promover la participación pública de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afectan.

Un modelo que nos lleva a considerar aspectos como la relación de los ciudadanos con sus gobernantes, el papel de la sociedad civil, la planificación en el ámbito público y su ejecución mediante proyectos de desarrollo, así como la evaluación de estos planes, y todo ello desde la perspectiva de las políticas públicas de desarrollo local. Asimismo, se pretende enmarcar el modelo en el ámbito de la Reforma de la Administración Pública, y más concretamente en el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Muchos de estos aspectos tienen una indudable relación con otras características conexas de relevancia como pueden ser los partidos políticos, el papel de la sociedad y los grupos de influencia o, incluso, ciertas consideraciones relacionadas con las ideologías políticas. No obstante, y a pesar de que algunas de ellas son sucintamente tratadas en la tesis, las evidentes limitaciones de espacio y tiempo obligan a acotar el enfoque.

2.2 Hipótesis

Además de la aportación principal representada en el “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local”, se ha realizado un esfuerzo de comprensión de los conceptos que sustentan el modelo, recogidos en las correspondientes “propuestas de entendimiento” del capítulo primero, que de alguna manera podrían considerarse como una **aportación secundaria**.

La elección de estos conceptos básicos (comunidad política, movilización social, planificación, gestión por proyectos, evaluación, desarrollo local) tienen su explicación en las hipótesis 1, 2, 3, 4 y 5 que subyacen en esta investigación:

Hipótesis 1: “La política da sentido a una forma de existencia superior como es la vida en **comunidad política**”

Hipótesis 2: “La **planificación como movilización social** forma parte del desarrollo de la comunidad política, logrando su máxima expresión al transformarse en **planificación como aprendizaje social**”

Hipótesis 3: “La **Nueva Gestión Pública** se considera un paradigma adecuado para lograr eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión del ámbito público, así como para otorgar a los ciudadanos poder de decisión sobre los servicios públicos que les afectan”

Hipótesis 4: “La **gestión por proyectos** es una estrategia adecuada de aplicación en la Gestión Pública, ya que se orienta a la calidad de los servicios y a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y además supone un aprendizaje continuo”

Hipótesis 5: “El **desarrollo local** es un proceso endógeno que requiere de la participación de toda la comunidad política, esto es de los gobernantes con los ciudadanos, en el **diseño y evaluación** de los **planes políticos**, ejecutados mediante **proyectos de desarrollo**, que mejoren su calidad de vida”

Precisamente, el “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local” da respuesta a estas hipótesis, ya que constituye un modelo para la Gestión Pública basado en la estrategia de “Gestión por Proyectos” y fundamentado en la participación de los ciudadanos en el diseño y evaluación de los planes políticos para el desarrollo local.

Además, en el primer capítulo también se desarrolla el concepto de “movilización social”, ya que el “Modelo” que se propone tiene su origen en el “Plan de inversión de los distritos madrileños de Villaverde y Usera” que se fraguó como consecuencia de un movimiento social reivindicativo.

Por otra parte, se pretende enmarcar este “Modelo” de Gestión Pública en una corriente de reforma de la Administración Pública, como es la “Nueva Gestión Pública”, que se expone en el capítulo 2.

2.3 Metodología

La metodología de investigación seguida se corresponde con la instaurada por el Grupo de Investigación GESPLAN (Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural/ Local) de la Universidad Politécnica de Madrid, en el que partiendo del análisis de la realidad (“Plan de inversión de los distritos madrileños de Villaverde y Usera”), se establece un modelo de actuación

(“Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local”) que se sustenta en una base conceptual (“Conceptos y propuesta de entendimiento” y “Nueva Gestión Pública”). Finalmente, el modelo se aplica a la realidad de partida y se valida mediante su aplicación a otras realidades.

Así, los capítulos en los que se estructura esta tesis son los siguientes:

Capítulo I. Conceptos y Propuesta de Entendimiento. En el que, como se ha mencionado anteriormente, se especifican los conceptos básicos que sostienen al “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local”, que además cuentan con una “propuesta de entendimiento” que son una reflexión y una aportación personal de lo que se comprende por cada uno de ellos.

Capítulo II. La “Nueva Gestión Pública (NGP)”. En este capítulo se expone lo que diferentes autores entienden por la NGP, al mismo tiempo que se hace un esfuerzo de comprensión y síntesis. De la misma manera, se determina cómo la NGP ha llegado a convertirse en un paradigma de Gestión Pública y porqué en esta tesis es aceptado como tal.

Capítulo III. “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPD L)”. Basándonos en lo expuesto en el capítulo 1, y enmarcado en el paradigma de la NGP del capítulo 2, en este capítulo se presenta el “Modelo” que da título a esta tesis, dividido en dos partes; “base conceptual del modelo” como punto de partida, y “formulación del modelo”.

Capítulo IV. “Aplicación y validación del MGPD L a los Planes Especiales de Inversión y Actuación en distritos y Planes de Barrio de la ciudad de Madrid”. El “Modelo” expuesto en el capítulo 3 se aplicará en primera instancia al “Plan de inversión de los distritos madrileños de Villaverde y Usera”, y posteriormente a los planes que se han derivado de éste, como validación del modelo, como son los Planes Especiales de Inversión y Actuación en otros distritos madrileños, y los “Planes de Barrio” de la ciudad de Madrid. Este capítulo finaliza con una discusión de resultados, que podría considerarse un primer avance de las conclusiones finales.

Capítulo V. Conclusiones. En este capítulo final se recogen las conclusiones más relevantes de la investigación, así como las futuras líneas de trabajo.

CAPÍTULO I

Conceptos y Propuesta de Entendimiento

ÍNDICE

1. COMUNIDAD POLÍTICA	19
1.1 Introducción	19
1.2 Origen y evolución del concepto comunidad política	22
1.3 Propuesta de entendimiento.....	45
2. MOVILIZACIÓN SOCIAL	53
2.1 Introducción	53
2.2 Origen y evolución del concepto “Movilización Social”	54
2.3 Propuesta de entendimiento.....	65
3. PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO	67
3.1. Introducción	67
3.2. Los cuatro modelos de planificación	71
3.3. Propuesta de entendimiento.....	78
4. GESTIÓN POR PROYECTOS	84
4.1. Introducción	84
4.2. Proyecto de ingeniería.....	85
4.3. Proyecto de Desarrollo	87
4.4. Dirección de Proyectos	88
4.5. Gestión por proyectos	89
4.6. Adquisición y certificación de competencias	91
4.7. Propuesta de entendimiento.....	96
5. EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO.....	100
5.1. Algunas consideraciones de interés en la evaluación.....	100
5.2. Evaluación de planes	102
5.3. Propuesta de entendimiento.....	113
6. DESARROLLO LOCAL	114
6.1. Introducción	114
6.2. Definiciones de desarrollo	114
6.3. Enfoque territorial	116
6.4. Características del desarrollo local	118

6.5.	El desarrollo local en Europa y en España	121
6.6.	Propuesta de entendimiento.....	123
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
7.1.	Comunidad política.....	127
7.2.	Movilización social.....	133
7.3.	Planificación en el ámbito público	137
7.4.	Gestión por proyectos	138
7.5.	Evaluación en el ámbito público	141
7.6.	Desarrollo local	143

En el presente capítulo se abordan los conceptos clave que sustentan este trabajo de investigación, estableciendo una propuesta de entendimiento¹ para cada uno de ellos.

El primero de estos conceptos es el de **“comunidad política”**², que es tratado como una discusión política filosófica a través de los filósofos, pensadores, políticos y sociólogos más representativos³ de la Historia.

En segundo término, se trata el concepto de **“movilización social”** el cual, al igual que el anterior de “comunidad política” en el que además se sustenta para su disquisición, tiene en el tiempo y en la Historia su mejor entendimiento.

Asimismo, el tercer concepto, **“planificación en el ámbito público”**, se vincula al de “movilización social” desde la óptica de la planificación seguida por Friedmann (2001), detallándose los cuatro modelos propuestos por este autor. En este apartado se dedica especial atención a la planificación como movilización social y a la planificación como aprendizaje social.

En cuarto lugar, en el concepto de **“gestión por proyectos”** se explica en qué consiste esta estrategia empresarial, y porqué es susceptible de ser aplicada a la Gestión Pública. Asimismo, en este apartado se trata el concepto de proyecto de desarrollo, y se profundiza en las competencias adquiridas por el equipo humano que interviene en el proceso de diseño y ejecución del mismo. En este sentido, se hará referencia a la importancia de la certificación de las competencias en la Dirección de Proyectos⁴ según la *International Project Management Association* (IPMA).

El quinto concepto es el de **“evaluación en el ámbito público”**, en el que se establecen cuáles son sus objetivos, y se detallan dos metodologías de

¹ El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define *entendimiento* como: 1. Potencia del alma, en virtud de la cual concibe las cosas, las compara, las juzga, e induce y deduce otras de las que ya conoce. 2. Razón humana. 3. Inteligencia o sentido que se da a lo que se dice o escribe.

² La extensión en la determinación de este concepto, en comparación con el resto, se debe, principalmente, a la relevancia que supone para la argumentación de esta Tesis doctoral.

³ Cada uno de estos autores y sus doctrinas han generado infinidad de Tesis doctorales, libros e investigaciones. No es el objetivo de esta Tesis ahondar en sus pensamientos, únicamente reseñar su aportación en lo referente al concepto de comunidad política. Por otra parte, se entiende que son suficientes y representativos de las diferentes corrientes de pensamiento a lo largo de la Historia. En cuanto a su elección, como criterio de objetividad, cabe indicar que la mayoría de ellos se incluyen en el libro de Adams y Dyson (2007), “Fifty Major Political Thinkers”.

⁴ El autor de esta Tesis obtuvo en noviembre de 2011 el Certificado de Técnico en Dirección de Proyectos por IPMA.

evaluación participativas, que serán base del modelo propuesto en esta tesis: SEIPA (Seguimiento y Evaluación Integrado y Participativo basado en el Aprendizaje), que es la propuesta de Díaz-Puente (2002), y “*Empowerment Evaluation*”, que es una metodología de Evaluación de políticas públicas desarrollada por el profesor David Fetterman de la Universidad de Stanford⁵.

Finalmente, el sexto concepto que se emprende es el de “**desarrollo local**”. Para la explicación del mismo se exponen sus características propias, en su vertiente integradora y contextual de las políticas de desarrollo.

⁵ En el año 2006, el autor de esta Tesis realizó una estancia pre-doctoral en la Universidad de Stanford que le permitió profundizar en la metodología “*Empowerment Evaluation*”, bajo la supervisión del profesor David Fetterman.

1. COMUNIDAD POLÍTICA

1.1 Introducción

Darwin⁶, años después de analizar el material recogido durante su expedición a bordo del “*Beagle*”⁷, presentó en sus obras científicas “El Origen de las especies”, publicada en 1859, y “El origen del hombre”, en 1871, la *Teoría de la Evolución*, de aplicación a los seres vivos que habitan la Tierra, incluido el ser humano, que determina que las especies cambian con el tiempo, es decir, evolucionan, y que el mecanismo que lo promueve es la selección natural, por el cual los individuos que sobreviven en este mundo de competición permanente y despiadada (Arsuaga, 2009) son los que transmiten sus características a la especie. Una teoría que, paradójicamente, también ha ido “evolucionando” desde su publicación. Así, a finales del siglo XIX, surge el *neodarwinismo* que introduce las variaciones sobre las que actúa la selección natural y que se transmiten según las teorías de la herencia enunciadas por el monje agustino y biólogo Gregor Mendel, cuyo trabajo exponía los principios fundamentales de la moderna genética, aunque la importancia de su contenido no se reconoció hasta principios del siglo XX.

Con posterioridad, en la primera mitad del siglo XX se desarrolló la *Teoría Sintética*, a partir de la integración de la genética de las poblaciones, la sistemática y la paleontología. Las aportaciones más significativas de esta teoría se refieren a la consideración de los seres vivos no como formas aisladas, sino

⁶ Charles Darwin, biólogo inglés, fue el primero que científicamente presentó la teoría de la evolución, si bien antes ya se habían indicado estudios en este aspecto, como el del caballero de Lamarck, Jean-Baptiste-Pierre-Antoine de Monet, cuya tesis fundamental era la transmisión de los caracteres adquiridos como origen de la evolución (es decir, que las características que un individuo adquiere en su interacción con el medio se transmiten después a su descendencia). Este principio se denominó como Lamarckismo. Igualmente, un año antes de la publicación del “Origen de las especies”, Alfred Russel Wallace presentó un escrito que contenía una extraordinaria exposición de “la teoría de la evolución por selección natural”. No obstante, Wallace admitía el influjo de otra fuerza distinta, de carácter “espiritual”, cuando se trataba de explicar el origen de la vida, la emergencia de la conciencia propia de los animales y, principalmente, las facultades superiores humanas como, por ejemplo, su capacidad para hacer matemáticas o sus habilidades artísticas. Para Wallace el mundo de la materia estaba claramente subordinado a ese otro mundo del espíritu en el que no encajaba como explicación la selección natural. Wallace era más estricto en la defensa de la selección natural en la evolución orgánica que Darwin, y también más neto en su defensa de un ámbito “espiritual” para el que la selección natural no era una explicación (Sarkar, 2007).

⁷ El *HMS Beagle* navegó a través de los mares de América del Sur, en un viaje geográfico de 5 años, entre 1831 y 1836. El material que se recabó sirvió para realizar investigaciones hidrográficas, meteorológicas y geográficas, lo que convirtió este viaje en uno de los más fructíferos de la historia para el avance de la ciencia. Según Darwin “El viaje del *Beagle* ha sido, con mucho, el suceso más importante de mi vida, y determinó toda mi carrera...”.

como partícipes de una población (genética de poblaciones), dando lugar al concepto de especie (sistemática)⁸. Por su parte, la aportación de la paleontología se centró en considerar a las especies como poblaciones relacionadas en el espacio y en el tiempo, tal y como determinó Simpson⁹.

Actualmente, la *Teoría de la evolución* y sus variantes, siguen en pleno debate de ideas, en lo que se refiere al aspecto filosófico de la misma. Así, una cuestión que se plantea fundamental es la distinción entre *Teoría de la Evolución*, que aquí presentamos como una teoría de carácter estrictamente científico, y el Evolucionismo que significaría, en este contexto, una cosmovisión en la cual el mundo natural se contempla y explica en su totalidad a través del método desarrollado por la teoría de la evolución (Collado, 2009). De hecho, los biólogos evolucionistas hoy en día no hacen tal distinción, tratando de conceder a la *Teoría de la Evolución* una gran aportación filosófica de la existencia del hombre y su origen, posicionándose a favor del azar en la selección natural o de la finalidad del gen de propagarse en una población, “gen egoísta”¹⁰.

En este contexto, la genética se plantea decisiva en las nuevas interpretaciones de la evolución del ser humano. Así, el famoso biólogo Edward O. Wilson (1979) incorporó el nuevo concepto de “sociobiología”, que sería la disciplina científica dedicada al estudio de la conducta social, a caballo entre la etología¹¹ y la genética de poblaciones. En este concepto Wilson defiende que los individuos son sólo los portadores de los genes que al final resultan ser los que realmente evolucionan y los que deciden la estrategia más adecuada. De esta manera nuestra conducta y las estructuras sociales son consecuencia de esta estrategia para asegurar la continuidad de la especie. Es decir, todo está en los genes.

⁸ E. Mayr en sus obras *Systematics and the origin of the species* (1942) y *Animal species evolution* (1963) desarrolla dos conceptos muy importantes: el concepto biológico de especie y que la variación geográfica y las condiciones ambientales pueden llevar a la formación de nuevas especies.

⁹ El paleontólogo norteamericano George Gaylord Simpson (1902-1984) intentó el primer acercamiento consistente de las posiciones darwinianas al problema de la macroevolución con su obra “*Tempo and Mode in Evolution*” (1944).

¹⁰ M. Kimura, es un representante de la primera opción. Por su parte, la teoría del “gen egoísta” representado por E. O. Wilson y R. Dawkins. Los sociobiólogos utilizan la palabra «egoísta» en el sentido de «promotor de los genes»; «con probabilidades de aumentar la supervivencia y difusión futura de los genes de un organismo». Lo que dicen es que los rasgos realmente transmitidos en la evolución deben ser los que desempeñen esta labor. Sin embargo, al utilizar el lenguaje del «egoísmo» inevitablemente vinculan esta idea con el mito pseudo-darwiniano egoísta, pues el término egoísta constituye totalmente una descripción de motivos -y no sólo de consecuencias- con el significado central negativo de alguien que no se preocupa de los demás. En ocasiones los sociobiólogos señalan que éste es un uso técnico del término, pero casi todos ellos se ven influidos por su significado normal y empiezan a predicar el egoísmo de forma tan fervorosa como Hobbes (Wilson, 1975; Midgley, 1979; Midgley, 1985).

¹¹ Etología es la ciencia que estudia el comportamiento de los animales.

El también afamado biólogo Stephen Jay Gould, autor de la *Teoría del equilibrio puntuado*, que proponía que la evolución es estable en el tiempo y que sólo sufre pequeñas y rápidas alteraciones que condujeron a la diversificación, se opuso a Wilson y a su “sociobiología”, pues consideraba que las acciones intelectuales del hombre y sus comportamientos no eran consecuencia directa de los genes, sino características secundarias. Sin embargo, dotó a la “sociobiología” de valor como aportación en el campo exclusivamente científico (Gould, 1980), dejando claro que la biología y la filosofía son disciplinas diferentes.

Recientemente, Edward O. Wilson en su libro *La Conquista Social de la Tierra* (2012), dando por válida la teoría de la evolución de Darwin, habla de la evolución del individuo (gen egoísta) y de la evolución de las sociedades (gen altruista), introduciendo el concepto de “eusociabilidad”. Los individuos “eusociales” se reúnen en grupos que contienen múltiples generaciones y que están dispuestos a realizar actos altruistas para que sus genes sean los que perduren¹². Darwin también fue consciente del altruismo de los individuos, pero no supo dar respuesta a esta conducta y se perdió la aportación darwiniana en lo referente a la conducta social del hombre.

En la actualidad, la evolución es ampliamente aceptada por la comunidad científica¹³, incluso por la Iglesia Católica (Juan Pablo II, 1996; Benedicto XVI, 2005)¹⁴. Sin embargo, la discusión que hoy persiste con más fuerza, con origen

¹² Wilson ha determinado como comunidades “eusociales” tres clases de insectos, las abejas melíferas, los termites constructores de termiteros y las hormigas, y una especie de homínidos, los *Homo sapiens*, esto es, nosotros (Sánchez Ron, 2012).

¹³ Sin embargo, también existen otras corrientes, como los “creacionistas” que defienden que el universo y lo que contiene es consecuencia de un acto de Dios, apoyándose en una interpretación literal del libro del Génesis, o el “diseño inteligente”, según la cual en la naturaleza existirían estructuras complejas que serían irreductibles; o lo que es lo mismo, no podrían haber surgido por evolución biológica de otras estructuras anteriores que paulatinamente se han ido transformando hasta dar lugar a una estructura compleja actual. Dichas estructuras habrían sido diseñadas por un Diseñador Universal Inteligente (Ayala, 2007)

¹⁴ En su discurso en la Academia Pontificia de las Ciencias de octubre de 1996, el Papa Juan Pablo II reconoció que la teoría de la evolución era más que una hipótesis y que la fe cristiana no tiene dificultad en asumir el evolucionismo, pero con la condición de que se admita una acción peculiar de Dios que determina el paso de lo que es animal o lo que es persona mediante la infusión del alma humana. Igualmente, en el libro “Creación y Evolución” que recoge el debate que mantuvo sobre este tema en 2005 el Papa Benedicto XVI con su “círculo de antiguos alumnos” formado por prestigiosos científicos, filósofos y escritores, se apunta que la evolución, entendida como teoría científica, fundada en datos empíricos, parece bastante bien afirmada. En cambio, no parece admisible el evolucionismo como ideología que niega el finalismo, y sostiene que todo se debe a la casualidad y a la necesidad, como afirma Jacques Monod en su libro «El azar y la necesidad», proponiendo el materialismo ateo. Este evolucionismo no es sostenible, ni como verdad científica, ni como consecuencia necesaria de la teoría científica de la evolución. «La fórmula exacta es creación y evolución, porque las dos cosas responden a

en la Teoría de la Evolución, es la que trata de vincular la biología con la filosofía. Como hemos visto anteriormente, no faltan defensores ni detractores. En este sentido, en la propuesta de entendimiento nos posicionaremos y tomaremos partido en esta discusión como base para el desarrollo de esta tesis doctoral. De ahí, la idoneidad de comenzar este capítulo citando a Darwin, y destacar la gran aportación que ha supuesto su Teoría de la Evolución en el concepto biológico del hombre, así como punto de arranque en las posteriores exploraciones, estudios y análisis que han surgido acerca del comportamiento social de los seres humanos, su integración en el mundo y su sostenibilidad como grupo a lo largo del tiempo; tres campos de investigación de gran relevancia en esta tesis.

1.2 Origen y evolución del concepto comunidad política

Según lo expuesto en el apartado anterior, diríamos que el hombre es fruto de la evolución, pero no únicamente como individuo sino que también lo es en cuanto a su pertenencia a un grupo. Nacemos en estado más inmaduro que cualquier otro animal. Ello exige que el ser humano necesite de los demás en un modo absoluto para sobrevivir. De algún modo esta idea nos retrotrae a la propuesta de **Platón**: “somos seres sociales”.

Igualmente, **Aristóteles**, discípulo de Platón, también reconoce esta característica social en el hombre, pero va más allá. Los seres humanos somos más que únicamente seres sociales, puesto que también lo son las abejas¹⁵. En nuestro lo social es mucho más, pues además creamos una cultura de lenguaje, costumbres y leyes, que aprendemos y adquirimos para la convivencia.

“Somos animales sociales, en tanto que nos agrupamos en familias, comunidades y Estados, y además somos seres que hablamos”¹⁶.

dos cuestiones diversas. El relato del polvo de la tierra y del aliento de Dios, no nos narra en efecto cómo se originó el hombre. Nos dice qué es el hombre. Nos habla de su origen más íntimo, ilustra el “proyecto” que está detrás de él. Así mismo, la teoría de la evolución trata de definir y describir procesos biológicos. No logra en cambio explicar el origen del “proyecto” hombre, explicar su proveniencia interior y su esencia. Nos encontramos por tanto ante dos cuestiones que se complementan, no se excluyen» (Benedicto XVI, 2005).

¹⁵ “El por qué sea el hombre un animal político, más aún que las abejas y todo otro animal gregario, es evidente. La naturaleza - según hemos dicho - no hace nada en vano; ahora bien, el hombre es entre los animales el único que tiene palabra.” (Aristóteles, Política, libro 1, 1)

¹⁶ En “Ética Para Nicómaco”, Aristóteles.

Esto es lo que denominamos comunidad, un grupo de seres humanos organizados para una vida en común, siendo la primera de ellas la familia.

Efectivamente, nosotros cuando nacemos lo hacemos en una familia, que a su vez pertenece a una comunidad organizada de nivel superior, y así sucesivamente hasta llegar a la comunidad mundial. También Platón en “La República” menciona la necesidad de vivir en comunidad que tiene su máxima expresión en la “polis”¹⁷, que es donde los individuos dominan su egoísmo natural para trabajar a favor de un bien común. Cada uno de los miembros de la comunidad tendría una misión que haría de la “polis” un lugar perfecto.

Aristóteles, del mismo modo, recoge la idea de la “polis”, y por eso establece que el hombre es un “animal político”. La razón dota al hombre la capacidad de discernir entre el bien y el mal, lo justo y lo injusto, y el lugar idóneo para expresar esta razón es en la “polis”. De hecho, para Aristóteles, el hombre busca ejercer esa razón en una comunidad en cuanto que es un ser político que participa activamente el vida de la ciudad, es decir, en la vida política. Así, concluye “el bien político es la justicia, es decir, lo conveniente para la comunidad”¹⁸. El hacerlo le convierte en un ser más noble y moralmente superior, en definitiva, le otorga felicidad. Nada tiene que ver esta concepción de la política aristotélica del hombre con la que hoy en día entendemos, en referencia a los políticos que jerárquicamente dentro de nuestras comunidades (pueblos, ciudades, Estados,...) son los que ostentan el poder; de ahí el término poder político tan utilizado en la actualidad.

Por tanto, “comunidad política” sería un grupo de seres humanos organizados para un bien común¹⁹. Aristóteles lo menciona así:

“Puesto que vemos que toda “polis” (ciudad) es una cierta comunidad y que toda comunidad está constituida con miras a algún bien (porque en vista de lo que les parece bueno todos obran en todos sus actos), es evidente que todas tienden a un cierto bien, pero sobre todo tiende al supremo la soberana entre todas y que incluye a todas las demás. Esta es la llamada “polis” (ciudad) o comunidad política”²⁰.

¹⁷ “Polis” denominación de los antiguos griegos a los estados ciudades.

¹⁸ En “Política”, Aristóteles.

¹⁹ “El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo; pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado entero”. (“Ética Para Nicómaco”, Aristóteles).

²⁰ En “Política”, Aristóteles.

La convivencia social adquiere, por tanto, entidad de “polis”.

De la comunidad política de la Antigua Grecia que tuvo su máximo exponente en Aristóteles, y continuando en la Edad Antigua de nuestra Historia, llegamos al periodo de la Antigua Roma que surgió en el 500 a.C. y desapareció con la caída del Imperio Romano en el s. XV. Durante esta época la comunidad política fue entendida como los ciudadanos que de pleno derecho participaban en la vida pública. No obstante, entre estos ciudadanos existía una jerarquía bien definida, lo que les otorgaba un mayor número de derechos, aunque también de obligaciones.

Las reflexiones filosóficas de la comunidad política alcanzan en el orador **Cicerón** una gran relevancia. Así, con la influencia de los griegos Platón y Aristóteles, Cicerón defiende la vida en comunidad, pero una vida práctica y no contemplativa. Sin embargo, esta practicidad debe ir asociada a un componente filosófico de orden superior:

“una república es cuestión de un pueblo; pero un pueblo no es una colección de seres humanos unidos de cualquier manera, sino una reunión de grandes números asociadas en un acuerdo respecto a la justicia y una asociación para el bien común”²¹.

Asimismo, es para Cicerón la República la consecuencia de la naturaleza social del hombre, y es en ella donde se manifiesta igualmente la naturaleza de la razón del hombre que es la ley. Si esta ley está inscrita en la razón de todo hombre, por ende se podría hablar una comunidad política universal.

Por tanto, cuando damos el salto de Grecia a Roma, la teoría sobre el poder político debe centrarse en la distinción que el mundo romano hace entre dos conceptos que se implican mutuamente sin llegar a confundirse: *auctoritas*²² y *potestas*²³. Roma aporta al mundo su visión jurídica de las cosas, y también de las cosas de la política. Así, la idea romana de libertad, *libertas*, no es ya ningún predicamento metafísico del hombre como en Grecia, ni tiene que ver con su naturaleza, sino que anuncia y enuncia una modalidad de existencia política, es decir, la manera propia de la convivencia en la *res publica*. Se trata, por tanto del modo romano de entender la comunidad. Un modo nada teórico, como en

²¹ En “La República: las leyes”, Cicerón.

²² Término romano para referirse al poder que ejerce la autoridad moral.

²³ Término romano para referirse al poder jerárquico otorgado.

Grecia, sino sumamente práctico, donde el ciudadano romano toma la iniciativa y el protagonismo al ocupar por méritos propios un estatus dentro de la *civitas romana*. Si en la Grecia clásica el ciudadano vivía para la “polis”, en Roma el ciudadano se dota de un estatus personal que le confiere toda una serie de derechos inalienables en los ámbitos más importantes para la vida: la libertad (*status libertatis*), la participación en la vida pública y privada de Roma (*status civitatis*) y la familia (*status familiae*) (López de Goicoechea, 2010).

La caída del Imperio Romano de Occidente a finales siglo V. se considera por los historiadores como el inicio de la Edad Media. Un hecho que todavía centra la atención de los estudiosos de la Historia al no concluir una causa concreta, sino un cúmulo de ellas como la decadencia moral, las invasiones bárbaras, las enfermedades, el descreimiento de la población de la figura del emperador, o el asentamiento del cristianismo (Gibbon, 2006). Es en este contexto en el que aparece **San Agustín**, que con su obra “De civitate Dei” rechaza el ataque lanzado contra el cristianismo como culpable de la catástrofe romana, sostiene otra concepción de la naturaleza de la Iglesia basada en una lectura providencial del sentido de la historia y propone una renovación del Imperio, no histórica, sino espiritual y mística: la “Ciudad de Dios” (Bertelloni, 2010). Es preciso anotar que la filosofía política en la Edad Media se entiende a partir de la filosofía teológica.

San Agustín, en coincidencia con la tradición de los filósofos, considera que el hombre está por naturaleza dispuesto a vivir en comunidad, que se ordena en grados, siendo las instituciones clásicas la doméstica y la civil, eso es, la familia y el Estado²⁴. El Estado es, además, la institución política²⁵ por excelencia. Pero el hombre, que vive en una ciudad, puede darse a vivir en la “ciudad de Dios”, comunidad de Dios, o en la “ciudad de los hombres”, comunidad política. Ambas ciudades figuradas conviven en una misma real²⁶, y en ningún caso una debe ser obstáculo de la otra. El fin de la vida en comunidad es la felicidad, y para alcanzarla los hombres disponen de la política, que no es para San Agustín de orden natural, es más, la considera consecuencia del pecado original porque

²⁴ San Agustín no conocía el término Estado, se refería a él como res pública o civitas. El utilizarlo aquí pretende la mayor comprensión por lo común del término.

²⁵ Así la define San Agustín en “De civitate Dei”: “agrupaciones de seres racionales asociados en virtud de la participación concorde en las cosas que aman”.

²⁶ Aunque es evidente para San Agustín que la “ciudad de Dios” es perfecta en orden y fin, y la “ciudad de los hombres”, la del conflicto y la condena (Laubach, 2006).

en su nombre el mal ha sido engendrado. No obstante, dota a la política del valor que tiene para garantizar la vida feliz (Álvarez Turienzo, 2010).

En los siglos siguientes a la caída del Imperio romano, Europa degeneró en una fuerte desasistencia de la población como consecuencia del vacío de poder, situándola en una posición de absoluta indefensión ante los bruscos cambios geopolíticos. Asimismo, se caracterizó por una potente dualidad devenida del nuevo sistema de poder, el feudalismo, en la que muy pocos ejercían un poder total y el resto, la gran mayoría, se debía y se doblegaba ante este poder, trascendiendo las lógicas reticencias de la población hacia el mundo político, que parece que sólo tienen como fin satisfacer sus necesidades más simples alejados de toda condición moral.

Esta idea de la política se mantuvo en la Edad Media hasta el siglo XIII, fecha en la que se comenzaron a estudiar las obras de Aristóteles²⁷, considerando a la comunidad política como una situación artificial, producto del libre convenio del hombre, y no algo que proviene de la misma esencia y naturaleza humana. (Arancibia, 2008).

Así, antes de la recuperación de la filosofía Aristotélica en el siglo XIII, el poder temporal y el espiritual fueron entendidos como dos *potestates*, cada una de las cuales debía cumplir una función determinada: conducir al hombre a un fin – natural o sobrenatural– cuya naturaleza es análoga a la naturaleza de cada *potestas*. A partir del siglo XIII, la utilización de la teleología aristotélica permitió reinterpretar esa justificación funcional de ambas *potestates* definiéndola teóricamente en directa dependencia respecto de la resolución de un problema anterior: el problema ético de las relaciones entre los fines. La masiva irrupción de la filosofía en el discurso político logró que estas dos *potestates*, equivalentes a la dualidad de una soberanía que en el mundo bizantino seguía siendo una, se transformaran en dos momentos conceptuales protagonistas de una sólida e intensa discusión teórico–política (Bertelloni, 2010).

En esta etapa de la existencia del hombre, sin embargo, surgieron trascendentales pensamientos que a modo de luminarias²⁸ guiaron su paso por

²⁷ Aristóteles fue un autor prohibido por la Iglesia (Papas Gregorio IX, Inocencio IV y Urbano IV) (Arancibia, 2008)

²⁸ Del Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española. Luminaria: Luz que arde continuamente en las iglesias delante del Santísimo Sacramento.

este mundo. Y entre ellos, destaca el de **Santo Tomás de Aquino**²⁹. Como pensador político, debe su influencia a Aristóteles que representaba el reverso de estas concepciones, esto es, no hay para el hombre, ninguna situación ni forma de vida extraña a la convivencia política. La coexistencia política es la forma natural de vida del hombre. El hombre es, por naturaleza, un ser social y político, y no puede dejar de ser esto sin dejar de ser hombre. Entonces, la comunidad política presenta un valor ético intrínseco y propio, es decir, tiene una dignidad indiscutible, y persigue un bien común. De la misma forma, Santo Tomás consideraba que puesto que el hombre tiende a la bondad, ésta mayor será cuanto mayor sea donde se exprese³⁰.

Santo Tomás también se refirió en sus “Comentarios a la Política de Aristóteles”, al poder político que, según él, es de origen humano/divino, en cuanto que fue Dios el que quiso que viviéramos en comunidad gobernados por los políticos con la ley natural del hombre, que no es otra que la ley divina inscrita en el hombre. Una tarea complicada, pero virtuosa. Aún más, Santo Tomás dejó claro que un gobernante que no ejerciera esta ley, de facto podría seguir ostentando el poder, pero en ningún caso sería un gobernante.

Finalmente, Santo Tomás a la hora de decantarse por un sistema político concedió a la combinación de Monarquía, Aristocracia y Democracia la mejor forma de gobierno, en la que confluyen las ventajas de la Monarquía para la unidad y continuidad, las de la Aristocracia³¹ para la competencia del gobierno y las de la Democracia para el ejercicio de la libertad y de la participación política de los ciudadanos (Lázaro, 2008).

²⁹ Santo Tomás es considerado el mayor representante de la Escolástica, corriente que se vale de la filosofía para profundizar en el cristianismo, relación razón y fe.

³⁰ "En efecto —dice— es cosa manifiesta que cada causa es tanto más principal y mejor cuanto se extiende a más cosas. De aquí que también el bien, que tiene razón de causa final, es tanto más excelente cuanto a más cosas se extiende. Y por eso, si el mismo bien lo es para un solo hombre y para toda una ciudad, parece de mayor monta y más perfecto el emprender, esto es, procurar y salvar aquello que es el bien de la entera ciudad, que lo que constituye el bien de un solo hombre. Ataño, ciertamente, al amor que debe haber entre los hombres, que el ser humano conserve el bien asimismo para uno solo de ellos. Pero es mucho mejor y más divino que tal cosa se preste a toda la nación y a las ciudades; o en fin, es sin duda amable que esta se ofrezca a una sola ciudad, pero mucho más divino es que se preste a toda la nación, en la que se contienen muchas ciudades. Y se dice que esto "es más divino", en razón de que pertenece más a la semejanza de Dios, que es la última causa de todos los bienes". (En "Suma Teológica", Santo Tomás de Aquino)

³¹ Aristocracia: los más capacitados y preparados (En "Ética Para Nicómaco", Aristóteles).

Con la caída del Imperio Romano de Oriente³² y el descubrimiento de América³³, se pone fin a la Edad Media, y comienza la Edad Moderna que durará hasta finales del siglo XVIII. Esta época de nuestra Historia se caracteriza por un fuerte antropocentrismo³⁴, que deriva en un concepto filosófico del hombre materialista y esclavo de sus necesidades básicas. No obstante, también coincide con un período de esplendor artístico y creativo como es el Renacimiento. Aunque, en lo referente al tema de estudio, es decir la comunidad política, lo más reseñable es la aparición de la burguesía y el inicio de la Monarquía absolutista como sistema político dominante en la Europa Occidental. Esta burguesía, surgida del éxodo de los campesinos, sometidos al poder feudal, a la ciudad que los convierte en comerciantes, artesanos e intelectuales, es la que inicia una recuperación de su condición humana volviendo de nuevo a los clásicos griegos, Platón y Aristóteles, dando lugar a la corriente de pensamiento filosófica del Humanismo. En este contexto emergen las figuras de Erasmo de Rotterdam como defensor del buen gobernante y virtuoso, en la línea aristotélica, y del pensador político Maquiavelo en consonancia con la idea romana y ciceroniana centrada en el buen gobierno. Se abre, entonces, la disyuntiva de la política como arte moral o pura técnica (López de Goicoechea, 2010).

Erasmo, siguiendo la estela del pensamiento griego y su ideal de la “polis” como desarrollo pleno de los individuos, y siguiendo, igualmente, los postulados morales y de virtud de Platón y Aristóteles en cuanto al comportamiento político de sus dirigentes, construye un tratado de educación para príncipes buscando el buen comportamiento de estos y su ejemplaridad. Virtud y disposición ejemplar serán sus señas de identidad³⁵.

Por su parte, **Maquiavelo** entenderá el poder político como una técnica al servicio de dicho poder, y la educación del Príncipe como la adquisición de destrezas políticas que le sostengan en el poder y le hagan beneficioso para su pueblo. Y todo ello desde la óptica republicana de Roma y su entramado garantista de instituciones y magistraturas al servicio del ciudadano, que en este caso no depende más que de sus propias capacidades para adquirir un status

³² Año 1453 en el que los turcos toman la capital del Imperio, Constantinopla.

³³ Año 1492, cuando la expedición marítima dirigida por Cristóbal Colón, partiendo del puerto de Palos (Huelva) tomó tierra en el continente americano.

³⁴ Antropocentrismo: corriente filosófica que sitúa al hombre en el centro de todo.

³⁵ En “Educación del Príncipe cristiano”, Erasmo de Rotterdam.

que le servirá de medida ante el poder político³⁶. Para Maquiavelo, la comunidad es el final, porque el poder nace en el Príncipe, y los miembros de la comunidad son sus súbditos (Bermudo, 1994).

Ambos, Erasmo y Maquiavelo, representan en gran medida las dos corrientes de pensamiento más relevantes, en lo que a comunidad política se refiere, del primer siglo -s.XVI- de la Edad Moderna, sin olvidar a otro gran pensador que, además, destacó por su actividad política, **Santo Tomás Moro**³⁷.

Tomás Moro ideó una comunidad política perfecta basada en las virtudes clásicas³⁸ y la caridad cristiana, a fin de optimar la naturaleza humana en el bien común, y que desarrolló en su obra “Utopía”, teniendo como gran referente “La República” de Platón (González Nares, 2012). Esta comunidad sería una isla en la que se combinarían trabajo y formación de la mente y el espíritu. No existiría la propiedad privada, sino una propiedad común, de manera que cada ciudadano recibiría según sus necesidades. Todos trabajarían para un bien mayor, sin servidumbres. Sin embargo, lejos de creer en la posibilidad de que esta forma de comunidad política pudiera desarrollarse en la realidad, Tomás Moro la diseñó con el fin guiar a los gobernantes hacia la felicidad a través del cultivo de la razón y la práctica del bien en el ámbito ciudadano, en oposición a las monarquías medievales. No pocos autores han calificado “Utopía” como una gran sátira de su época (Adams, Dyson, 2007).

Siguiendo a Platón y a Aristóteles, Tomás Moro considera que la suma de la felicidad de los individuos fortalece la constitución del Estado, y que todos los hombres pueden ejercer su racionalidad y con ella guiar sus pasiones para ser felices. Proclama, así, la igualdad política de todos los ciudadanos sin disminuir su individualidad.

Adentrados ya en los siguientes siglos, s. XVII y s. XVIII, nuevas ideas son planteadas en esta esfera, enmarcadas principalmente en la Ilustración, movimiento filosófico que pretende liberar al hombre del miedo y confiere a la razón humana el principio y el fin de todo, en palabras de Adorno (2007), con tintes de “totalitarismo”. Es en estos siglos donde la sociedad tal y como hoy la conocemos empieza a constituirse, y en ella se distinguen claramente los

³⁶ En “El Príncipe”, Maquiavelo.

³⁷ Santo Tomás Moro fue declarado por el Papa Juan Pablo II, patrón de los políticos y gobernantes, festividad que se celebra el 22 de junio.

³⁸ Prudencia, fortaleza, templanza y justicia.

campesinos, los burgueses y los poderosos. Ahora bien, la convivencia en comunidad no es del todo placentera. Surgen diferencias y discusiones, incluso los seres humanos pueden acabar devorándose, de hecho así actúan, como defendía **Hobbes**, “el hombre es un lobo para el hombre”. Sostenía que el hombre vive en comunidad pero su individualidad siempre está por encima del grupo, y que esta sociedad surge de un acuerdo artificial, basado en el propio interés que busca la seguridad por temor a los demás. Es decir, que cooperamos pero sólo por egoísmo. Y para ejercer la política de la sociedad, lo mejor dice Hobbes es ceder el poder a los gobernantes, con toda la capacidad para establecer las leyes, incluso la moral³⁹. El sistema político que defendió fue el Absolutismo.

A diferencia de este pensamiento, surge el liberalismo de **Locke**, que sí cree en el ser humano, en su libertad, en su bondad y en su estado de paz que trasciende a la comunidad. Cree en la capacidad del hombre para desarrollar las cualidades necesarias para convivir con respeto, con humildad y para trabajar en equipo, aunque coincide con Hobbes que la vivencia en comunidad no es de origen natural, es la consecuencia de un acuerdo entre los individuos. Mediante este contrato los miembros de la comunidad ceden el poder y confían la tarea de dirigir al pueblo a unos pocos, que siempre estarían en disposición de ser sustituidos ante el fracaso o el abuso⁴⁰. Es decir, el Liberalismo como sistema político.

En esta corriente filosófica y política de la concepción de la comunidad política como el resultado de un contrato, destaca Jean Jacques **Rousseau**. Al igual que Locke, para él el hombre es bueno y feliz, sin embargo, cuando se une para vivir en comunidad, surge lo más pernicioso del hombre como la avaricia por la propiedad y la desigualdad. De ahí, que en su notable obra el “Contrato Social”, Rousseau se postulase a favor de recuperar esa bondad del hombre. Para ello, el contrato es del individuo con la comunidad y viceversa, y es la comunidad la que ostenta el poder y de la que emana la soberanía⁴¹.

Hobbes, Locke y Rousseau, a pesar de sus diferencias, han sido reunidos en el grupo de los contractualistas, o defensores de un pacto entre los miembros de una comunidad que originaría y justificaría el poder político.

³⁹ En “Leviatán”, Hobbes.

⁴⁰ En “Ensayo sobre el entendimiento humano”, Locke.

⁴¹ En “El Contrato Social”, Rousseau.

Asimismo, y con las leyes por encima de todo, **Montesquieu** trata de determinar cómo surgieron, y defender que es a través de las leyes como se constituye una proporcionada comunidad política. En “El espíritu de las leyes”, su gran obra, determina por comparación, que las leyes son el fruto de las costumbres y la cultura de cada país, y por eso cada estado es una comunidad propia. Pero también, Montesquieu realizó una gran aportación, con origen en la crítica al Absolutismo; la separación de poderes⁴². Montesquieu señala la necesidad de unos poderes intermedios que limiten el poder del rey, para que la monarquía no se convierta en despotismo. La diferencia entre ambos regímenes está en la moderación del primero, en el cual el soberano se somete a la ley, en contraste con la ausencia de regulación del poder del tirano. Dicha moderación viene garantizada por la existencia de unos poderes secundarios, intermedios entre la fuerza del monarca y la debilidad del pueblo, que ponen de algún modo barreras al poder supremo. Se trata, fundamentalmente, del poder de las ciudades y de los nobles (Ossorio, 2003).

Por su parte, el filósofo escocés David **Hume** afirma que el comercio y la abundancia acaba con la personalidad del hombre transformando a la comunidad política en tan sólo una maquinaria institucional, es decir, la comunidad abandona la política y la cede a una organización superior cuyos miembros deben ser ejemplo de intelectualidad y excelente conducta social, y que además son los intermediarios entre la plebe y la autoridad o el Estado. Es la idea primitiva de la Monarquía parlamentaria.

En esta productiva época por lo que a concepciones político filosóficas se refiere, el escocés **Adam Smith** también contribuyó de forma excepcional, siendo incluso hoy en día un referente para muchos como inventor de la economía de mercado, desarrollado en su ya histórica obra “La Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones”. Sin embargo, es en una anterior publicación, en “Teoría de los sentimientos morales”, donde Adam Smith acepta la existencia de un orden moral natural en la comunidad que se manifiesta en las inclinaciones naturales de los seres humanos. Así, la conducta humana está movida, en primer lugar, por la búsqueda del propio

⁴² Se refiere a la división en tres poderes que entendemos hoy en día: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Montesquieu habla, evidentemente, en un contexto socio-político muy diferente del actual. En las sociedades democráticas actuales no hay nobles y no existe el poder local en el sentido en que se daba entonces. Y, por otro lado, tampoco hay reyes cuyo poder haya que limitar. Sin embargo, la idea de fondo del mensaje de Montesquieu sigue siendo actual. Por muy democráticos que sean los sistemas. Siempre habrá un gobierno que detente el poder, y siempre habrá que buscar formas de contrarrestar dicho poder, de modo que éste no sea absoluto.

interés, aunque otra inclinación natural, la simpatía hacia los otros seres humanos, contribuye a moderar el egoísmo de cada uno. Por lo tanto, dado que al actuar de esta manera se está siguiendo el orden moral natural, propone que se deje a los seres humanos actuar en completa libertad en las actividades económicas, dado que así no sólo conseguirán el provecho propio sino que impulsarán el bien común, porque la Providencia ha organizado las cosas de tal manera que se produce una automática distribución entre todos los seres humanos de los bienes necesarios para vivir. Sin embargo, que el hombre sea un ser social por naturaleza, no significa que sea un animal político, en el sentido en que lo sostenía Aristóteles y buena parte del pensamiento clásico. Para Smith el hombre es un ser esencialmente comercial y propietario, y la lógica que rige sus relaciones es la de un intercambio que calcula el beneficio. (Lázaro, 2002).

De esta forma, Adam Smith transforma la comunidad política en una “comunidad económica”, donde los intereses propios, aunque respondan a fines únicamente de enriquecimiento, constituyen el motor de crecimiento de la sociedad. En esta sociedad, el Estado tiene la encomienda de obrar para que todo fluya conforme a las leyes y a las libertades de los hombres, y nunca como coartador de las mismas. El interés general no es el bien de la comunidad, sino el beneficio de los individuos que la componen (Lázaro, 2001).

Asimismo, para Adam Smith los políticos lo son por profesión, incluso por vocación. No aspira a un bien común, ni a un bien Supremo; su función se limita a hacer cumplir las leyes. Igualmente, los ciudadanos no son ni tienen que ser políticos, ni está en su deber contribuir en la sociedad. Es la sociedad la que sirve a los hombres. Por tanto, se podría inferir que apenas nada del concepto de comunidad como lo entendían los clásicos, queda en el pensamiento de Adam Smith.

Finalmente, en las postrimerías de la Edad Moderna, y en los albores de la Edad Contemporánea, resulta inevitable mencionar el pensamiento de Immanuel **Kant**. El gran filósofo alemán manifestó su reflexión acerca de la realización humana, la cual dependía de la razón técnica, de la razón prudencial para vivir en comunidad, y de la razón moral, ésta última imprescindible para luchar contra la imperfección humana en lo individual y en lo colectivo exteriorizado en la injusticia, el despotismo o la desigualdad (Ocampo, 2009). En este sentido, Kant apuesta por una comunidad civil pacífica y una federación de Estados sustentada en una idea de ciudadanía mundial. Esta comunidad busca unirse en

torno a unas reglas, delimitadas en los Estados, para dar cabida al desarrollo moral y de las más elevadas disposiciones inscritas en la naturaleza del hombre⁴³.

También es para Kant crucial hablar del político moral, puesto que es la moral la que debe siempre imperar en el ejercicio de la política. Pero también el ciudadano, que forma parte de una comunidad política, es finalmente, y por encima de todo éticamente hacia adentro y hacia fuera, es decir, para con los demás⁴⁴. De esta forma, los parámetros de moralidad serían iguales para toda la comunidad mundial⁴⁵. Sin embargo, la comunidad de Kant no busca el bien común como finalidad, si no que las libertades individuales predominen y se respeten, y para ello es necesario una comunidad en la que las leyes procuren la solución a las libertades en conflicto.

A finales del siglo XVIII, concretamente en 1789 tiene lugar la Revolución francesa, uno de los cambios sociales y políticos más significativos de nuestra Historia. Con este acontecimiento que ha marcado el devenir de nuestros días, se inicia la época de la Edad Contemporánea. Así, durante los siglos XVIII y XIX, fundamentalmente, cristalizan las concepciones que del hombre habían sido esbozadas a lo largo del siglo XVII, expuestas anteriormente. De esta forma, el hombre comienza a ser considerado el centro mismo de la política y el principal destinatario. Además, los avances científicos a nivel mundial⁴⁶, constituyen la razón y la verdad del hombre, y el punto de partida para impulsar la crítica social y política (Pérez Garzón, 2001).

En este contexto, el filósofo **Hegel** plantea por vez primera el concepto de “sociedad civil”, en el que el individuo es poseedor de derechos y agente de conciencia moral, y lo separa radicalmente del Estado. No obstante, el individuo es a través de la “sociedad civil” como llega a la comunidad política universal o Estado ético. La “sociedad civil” es entonces el punto de encuentro entre lo particular y lo universal, el interés individual y el general, el ámbito público y el

⁴³ Enrique Ureña (1979) lo expresa así: “para Kant la disposición moral del hombre es algo que no puede sencillamente desarrollarse en el interior de los corazones individuales, sino que necesita hacerlo dentro de una realidad socio-política que responda a esa estructura moral... (además) el establecimiento de una constitución legal, justa, actúa así como de aspirador que hace despertarse, robustecerse y crecer, la disposición moral que duerme originariamente en cada hombre.”

⁴⁴ En “La religión dentro de los límites de la mera razón”, Kant (1793).

⁴⁵ Kant, en “Ideas para una historia universal en sentido cosmopolita”, publicada en 1784, expresó su convencimiento de que el hombre debe ser educado como ciudadano de una comunidad mundial.

⁴⁶ Los avances científicos se suceden a un lado y otro del Atlántico.

ámbito privado. La política nace en su seno, en el propio centro de la sociedad civil (Biglieri, 2004). La “sociedad civil” con sus ventajas y sus defectos no le parece a Hegel ser el fin último para el hombre, y es aquí donde recurre al Estado, ya que es a través de su intervención como la “sociedad civil” volverá ser lo que es cuando exagere en sus "extravagancias". Introduce aquí un nuevo elemento entre la familia entendida como comunidad humana elemental y la “sociedad civil”: el Estado como comunidad autosuficiente y perfecta (Farinati, 2012).

En Hegel reside una disyuntiva de gran alcance, en cuanto al desarrollo del concepto planteado en esta investigación, comunidad política, pues nos acerca al abismo de la diferencia entre comunidad y sociedad.

Sin embargo, fue el sociólogo⁴⁷ alemán Ferdinand **Tönnies**, quien se adentró ciertamente en esta empresa en su libro “Comunidad y Sociedad”. Así, inicialmente y apoyándose en Hobbes y en su no existencia de una naturaleza humana que tiende a la unión, y que cuando ésta se produce es consecuencia de una relación contractual, la «comunidad» o «sociedad» ya no pueden ser entendidas como una sustancia o un fin, sino que pasan a ser definidas como una «función»; recordemos que para Hobbes, a excepción de la «familia» (que era concebida como la esfera de lo privado), todas las formas de un agrupamiento social (corporaciones, congregaciones, sociedades mercantiles) son presentadas como configuraciones secundarias en el marco de un ordenamiento estatal que se constituye mediante contrato (Honneth, 1999).

Si bien Tönnies parte de Hobbes, no olvida, más bien al contrario, la concepción primigenia de la comunidad aristotélica, y así se pronuncia:

“comunidad es lo antiguo y sociedad lo nuevo, como cosa y nombre [...] comunidad es la vida en común duradera y auténtica; sociedad es sólo una vida en común pasajera y aparente. Con ello coincide el que la comunidad misma deba ser entendida a modo de organismo vivo, y la sociedad como agregado y artefacto mecánico”⁴⁸.

⁴⁷ A pesar de que la Sociología no se consolidó como una ciencia social hasta finales del S. XIX, a Ferdinand Tönnies se le considera uno de los padres fundadores de esta ciencia.

⁴⁸ En “Comunidad y Sociedad”, Tönnies.

Por tanto, para Tönnies es claro que se está produciendo en esos momentos de la Historia, finales del siglo XIX y principios del XX, una desintegración de la comunidad a expensas del avance de la sociedad (capitalista)⁴⁹, y que en la puesta en marcha de la sociedad capitalista las esferas «sociales» de acción reprimen o diluyen paulatinamente aquellas relaciones sociales que poseen el carácter distintivo de las comunidades (Honneth, 1999). Una comunidad que no solamente aparece antes que la sociedad, sino que ella es primera, no sólo más antigua que la sociedad, sino anterior a toda distinción entre formas de vida en común. Aún más allá, la sociedad está subordinada a la comunidad o, más precisamente, a la verdad que ella encarna. La autenticidad (o la verdad) de la una determina violentamente la inautenticidad (o la no-verdad) de la otra. Pero, ¿por qué la comunidad, y sólo ella sería “auténtica”? ¿Por qué acordarle este privilegio? En principio, porque la comunidad, a diferencia de la sociedad, es vida en común natural (Álvaro, 2010).

De esta exposición se deduce una asignación negativa al concepto de sociedad y una positiva al de comunidad, lo que dio lugar en el contexto político de aquella época, y que hoy aún perdura en el substrato de determinadas ideologías, a una defensa fervorosa y a ultranza de la comunidad, interpretada arbitrariamente y subjetivamente, así como a un ataque de la misma desde otra perspectiva y a favor de la vida en sociedad. No es difícil adivinar que los primeros fueron los ideólogos de políticas de izquierda⁵⁰, que convirtieron a la comunidad en la clase obrera politizada y militante, mientras que los segundos, pensadores en la órbita de un sistema político liberal⁵¹, transformaron a la comunidad en la “comunidad del pueblo” que se movía al margen del Estado de derecho de la sociedad liberal.

El resultado de estas reinterpretaciones en el contexto europeo, dio lugar a una pérdida del sentido de comunidad política que hasta ahora se había venido

⁴⁹ El contexto socioeconómico en el que se encontraba Tönnies es el de pleno apogeo de la Revolución Industrial y del capitalismo como sistema económico predominante.

⁵⁰ Si bien, la ideología comunista deriva de una disquisición propia del concepto de comunidad, y ha sido quien ha incorporado esta idea a su cuerpo de entendimiento, también fue clave, e igualmente interpretada libremente la categoría de comunidad se ve totalmente despojada de su contenido sociológico para quedar convertida en un leitmotiv ideológico del nacionalsocialismo de Hitler, que conduce hacia la representación de una identidad colectiva de los alemanes fundada biológicamente y que resulta decisiva para franquear el camino a la segregación totalitaria de cuanto sea foráneo (Honneth, 1999).

⁵¹ Liberal se entiende como defensor del sistema capitalista imperante en el siglo XIX y de la economía de mercado, oponiéndose a la intervención totalitaria del Estado. No obstante, también se ha incluido en su filosofía, posteriormente, el liberalismo político que promueve la libertad del individuo, y que entrega el poder a los ciudadanos que eligen libremente a sus representantes.

expresando desde Platón y Aristóteles hasta Hegel, pasando incluso por los contractualistas Hobbes, Locke y Rousseau.

Y es en este caldo de cultivo filosófico y político donde florece el pensamiento de uno de los más importantes intelectuales de nuestro tiempo, Karl **Marx**. Aunque su obra trasciende a varios campos de estudio como es la filosofía, la política, la sociología y la economía, entre otros, en esta tesis doctoral nos acercaremos a su propuesta de comunidad.

Para Marx, cuyas interpretaciones se sitúan en el plano económico, la evolución del hombre en comunidad a lo largo de la Historia es la evolución de los medios de producción, pues es a través de ellos como satisface sus necesidades materiales. A esta evolución Marx la denominó “Materialismo Histórico”, en contraposición al capitalismo, cuya sociedad competitiva y ambiciosa, dominada por la burguesía, aniquilaba a las comunidades. Marx ambicionaba recuperar esta comunidad.

En este sentido, Marx plantea una recuperación de una comunidad política, al estilo aristotélico, en la idea de cada hombre tiene que poder desarrollar sus capacidades, siendo la política el vehículo para hacerlo. Sin embargo, la distinción de Marx se centra en elevar a la política por encima de todo, incluso de la esfera propia de cada individuo, porque es en la política donde el hombre alcanza la plenitud y la libertad. Por eso, y por este fin último, el hombre debe alzarse en revolución, en la “lucha de clases”⁵², como se determina en el “Manifiesto comunista”⁵³, destruir al Estado opresor que le impide manifestarse en esencia, y por medio de la política iniciar una nueva Comunidad⁵⁴. No obstante, para Marx la economía era lo que regía todo, y el resto eran aspectos secundarios incluidos la política, la religión o la moralidad (Thomson, 1967). Marx, inicialmente, centró su pensamiento en la liberación del hombre del

⁵² Marx entiende que hay dos clases, la clase burguesa que domina y oprime a la segunda, la clase obrera.

⁵³ A pesar de que la gran obra intelectual y en volumen de Marx fue “El Capital”, su escrito de “El Manifiesto comunista”, redactado conjuntamente con Engels, es el que más influencia ha tenido en nuestra sociedad. De él se han servido los líderes de las principales revoluciones que han tenido lugar en el siglo XX, como la rusa, con Lenin como protagonista, la china y Mao Tse Tung, o la cubana y Fidel Castro.

⁵⁴ Engels explicita la idea en estos términos: “mientras el proletariado necesite todavía del Estado, no lo necesitará en interés de la libertad, sino para someter a sus adversarios, y tan pronto como pueda hablarse de libertad, el Estado dejará de existir. Por eso nosotros propondríamos decir siempre, en vez de la palabra Estado, la palabra ‘Comunidad’. De esta idea surge el concepto de comunismo, todo y en todo, para la comunidad.

sometimiento del capitalismo, y en este aspecto, aunque discutido, es aceptado como aportación filosófica⁵⁵.

En contraposición a Marx, encontramos el pensamiento liberal de su contemporáneo John Stuart **Mill**, que plasmó en su escrito "Sobre la libertad". Para Mill la convivencia en comunidad implica la asunción de derechos y deberes, en parte de obligado cumplimiento. De manera efectiva, su noción de libertad se hallaba indisolublemente arraigada a la moral, que no es sólo individual, de cada persona consigo misma, sino también en el ámbito relacional entre conciudadanos, en tanto se interactúa dentro de una sociedad determinada (Sanmartín, 2006).

Igualmente, el individuo de una comunidad debería gozar de su libertad en grado sumo, incluso en sus opiniones⁵⁶, salvo que afectara a otros miembros de la sociedad, y por tanto la actuación sobre la libertad de aquél sería por autoprotección⁵⁷. Donde no podría actuar nunca la sociedad, o el poder político, es en la libertad de pensamiento, que es para Mill, la verdadera libertad del hombre, y ésta para ser completa, requiere la "libertad de expresión".

Esta idea de la libertad de expresión, Mill la interpretó en el contexto social y político de la época, en el que la democracia empezaba a ser considerada como la mejor forma de gobierno, advirtiendo de los peligros de "la tiranía de la mayoría" que podrían manifestarse como una fuerza que actuase en las creencias de los hombres. Un peligro que también advirtió su coetáneo Alexis de **Tocqueville**, cuyo pensamiento está en gran medida expresado en su libro "Democracia en América"⁵⁸.

⁵⁵ El gran reproche que hacen sus detractores es el haber abandonado esta concepción filosófica y trasladarlo a un plano revolucionario de lucha política. Así lo expresaba Raymon Aron: "El comunismo es una versión degradada del mensaje occidental. Retiene su ambición de conquistar la naturaleza y mejorar el destino de los humildes pero sacrifica lo que fue y tiene que seguir siendo el corazón mismo de la aventura humana: la libertad de investigación, la libertad de controversia, la libertad de crítica, y el voto."

⁵⁶ Téngase en cuenta, que en la sociedad inglesa del siglo XIX, la moral y la rectitud en público eran fundamentales para integrarse en la sociedad. Cualquier opinión extemporánea acarrearía consecuencias fatales.

⁵⁷ Esta primera idea de Mill, refleja la influencia que tuvo en él Bentham y su doctrina utilitarista, que defendía que todas las acciones deben juzgarse en la medida en que confieren felicidad al mayor número de personas. A parir de Bentham se han desarrollado trabajos de investigación de agregación de utilidades individuales para elegir alternativas que maximizaran la cantidad total de utilidad de una sociedad. La utilidad de algo es la medida de la satisfacción que ese algo produce en un individuo.

⁵⁸ Esta obra es un estudio de la sociedad americana del siglo XIX, producto de un viaje de Tocqueville a los Estados Unidos de América, donde trata de extraer los elementos claves en los que radica la fortaleza de su sociedad.

Para el político francés la individualidad no era cuestionable, sin embargo el individualismo debería dejarse a un lado a favor de una moralidad que le acerque a la solidaridad. Además, los individuos con sus creencias, sus sentimientos y sus ideas son los que constituyen las sociedades políticas, e incluso éstas pueden devenir de un modo natural. De hecho, las leyes y las instituciones políticas se elaboran a partir de las costumbres existentes en una sociedad dada. Costumbres con un fuerte contenido normativo que se componen de los hábitos de corazón y las ideas colectivas de un pueblo. Constituyen y conforman su fisonomía psicológica, moral e intelectual: aquello que le da entidad e identidad; lo que le hace ser aquello que es (Usátegui, 2003). Las comunidades políticas están constituidas por hombres libres, de naturaleza libre (Godoy, 1983) y esta libertad deber ser preservada como prioridad. Sin embargo, no debe abusarse de la misma, el hombre consciente busca la asociación solidaria para una vida más placentera en comunidad (Hennis, 1981). Es conocida su doctrina del municipio como entidad natural, inclinándose hacia el autogobierno local frente a la expansión de los poderes de la unión de los Estados (Pendás, 2007).

Tocqueville entiende que la sociedad es esencialmente económica, predomina el espíritu de empresa y la creación de riqueza, pero esto es un subproducto de la verdadera revolución, la democracia. Porque el hecho mayor, lo más importante es la desaparición de desigualdades y la igualdad ante la ley (Aron, 1967). Una igualdad que es pasión en Tocqueville (Pendás, 2007), y que observó que era objetivo último de los americanos. Sin embargo, también alertó de que situada como única verdad conducía al absolutismo y a la tiranía. En este sentido, Tocqueville volviendo a la naturaleza libre del hombre, determina que la libertad surge de la igualdad. Es la luz de la libertad la que lleva al hombre a la igualdad. El Estado aquí es garante de esta libertad, y a los gobernantes les deja un mensaje rotundo:

“parece como si los gobernantes de nuestra época solamente trataran de hacer grandes cosas con los seres humanos. Me gustaría que pensarán algo más en hacer de ellos grandes seres humanos, que concedieran menos valor a la obra que al obrero y que recordaran que una nación no conservará por mucho tiempo su fortaleza cuando cada uno de sus habitantes por separado es demasiado débil y que hasta ahora aún no se ha encontrado la forma social ni las configuraciones políticas que

*transformen a unos burgueses apocados y débiles en un pueblo poderoso*⁵⁹.

Finalmente, Tocqueville abogaba por el desarrollo de contrapoderes libres, como las asociaciones o la prensa:

*“es pues indispensable que un gobierno no obre por sí solo. Las asociaciones son las que en los pueblos democráticos deben ocupar el lugar de los particulares poderosos, que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer”*⁶⁰

Otro francés, Emile **Durkheim**, considerado uno de los padres de la sociología moderna, llegó a considerar que “la sociedad lo es todo y el individuo nada” (Lukes, 1984). No es que Durkheim fuese anti-individualista como se le ha tachado, si no que rechazaba el individualismo para explicar la realidad social, ya que no es el individuo lo que determina la teoría social (sociología), lo es la sociedad. En este sentido, para Durkheim lo que permite que exista vida social es el conjunto de creencias, prácticas, usos y costumbres compartidos; es el conjunto de normas y convenciones vinculantes, estandarizadas y generalizadas en un grupo. Precisamente, ese conjunto de creencias, representaciones y prácticas consolidadas no son universales en su contenido, sino que difieren de grupo en grupo y de sociedad en sociedad. De ahí que rechace las concepciones individualistas precedentes, tanto de Kant y Rousseau, como de Stuart Mill, no sólo porque postulan la existencia de un estado de naturaleza previo a la realización de un contrato que forzosamente los hombres debieron realizar en épocas pretéritas, lo cual, según Durkheim, no sólo no es comprobable, sino que va en contra de cualquier experiencia. Tomar como punto de partida metodológico al individuo aislado, fuera de su contexto social de adscripción es para Durkheim un despropósito (Girola, 1997).

Para Durkheim, la moral, o sea las reglas de convivencia que son fuente de solidaridad es un producto social, y la autonomía moral del individuo es el corolario de las tradiciones liberales democráticas propias de las sociedades industrializadas más avanzadas. En cuanto al sistema democrático, puede deducirse que para Durkheim dos son los males que amenazan a las democracias: el surgimiento de un Estado despótico separado del pueblo y

⁵⁹ En la última parte del libro de “Democracia en América”, Tocqueville.

⁶⁰ “Democracia en América”, Tocqueville.

desligado de todo contrapeso y la absorción del Estado por la sociedad. La democracia implica un poder político diferenciado y separado del resto de las instituciones sociales, pero no aislado de ellas (Inda, 2008).

Cada vez con mayor intensidad el Estado es más protagonista en la vida de las comunidades, incluso llegando a ser la propia comunidad política como lo identificó Max **Weber**. De hecho, en su obra póstuma "Economía y Sociedad", publicada en 1922, dedicó un capítulo completo⁶¹, a las comunidades políticas, a su naturaleza, a su legitimidad y a su origen, llegándolas a definir como:

"aquéllas cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un "ámbito" (...) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparado para el caso la fuerza física, normalmente armada"

Para Weber, el poder y la violencia están estrechamente unidos. Es a través de la violencia como las comunidades se han defendido, es la violencia la que está siempre presente como reacción natural del hombre ante cualquier estímulo, y precisamente de ahí nace la necesidad de defenderse adoptando diferentes modos de organización, que no son más que manifestaciones de poder. En definitiva, el Estado es la comunidad política que usa la fuerza o la violencia legítima para imponer su autoridad, pero en cualquier caso, la comunidad política es anterior al Estado, siendo éste la forma de organización que adopta la comunidad política. Esta organización contiene además otros instrumentos, ordenamientos de toda clase⁶², que son los que garantizan la existencia del Estado, incluyendo, por supuesto, y desde la perspectiva de Weber, aspecto fundamental, la violencia como derecho adquirido del Estado para defenderse de los ataques tanto externos o internos que pongan en peligro la existencia ya no del Estado, si no de la propia comunidad política.

Adentrados ya en pleno siglo XX, las teorías políticas y filosóficas relacionadas con la comunidad política se contextualizan casi en su totalidad a la dualidad marxismo-liberalismo, con claras referencias a las nuevas aportaciones del concepto de Estado establecidas por Weber.

⁶¹ Capítulo VIII del libro "Economía y Sociedad",

⁶² Se refiere a los ordenamientos jurídicos, a los ordenamientos que rigen la economía, a los ordenamientos que determinan las relaciones sociales de los miembros de la comunidad política. Todo este conjunto de ordenamientos es lo que Weber denominó burocracia.

En este sentido, destacaremos las ideas y posicionamientos de los intelectuales Hayek, Popper, Aron, Rawls, Habermas y Amartya Sen como referentes de las diferentes corrientes de pensamiento.

Friedrich von **Hayek**, aunque destacó principalmente como economista⁶³, empeñado en resurgir la figura de Adam Smith, también ha sido un influyente filósofo contrario a las ideas marxistas, pues consideraba que la aplicación de las mismas trajo consecuencias terribles para la humanidad, como los totalitarismos⁶⁴. En su planteamiento el desarrollo de las comunidades es debido al deseo de los individuos de alcanzar mayores bienes particulares, y por eso, constituye un requerimiento indispensable favorecer la libertad de acción de los hombres como prioridad absoluta. Toda norma, toda intromisión del Estado en esta acción individual es retrógrada para la comunidad (Hayek, 2006). Y es que para Hayek la libertad es la ausencia de coerción.

En la misma línea ideológica que Hayek se posicionó **Popper**, es decir, a favor de un gobierno que permitiera la libertad del hombre, proporcionándole el menor sufrimiento posible. En este sentido, defendió el concepto de “sociedad abierta” como una agrupación de individuos que satisfacen sus necesidades en un mercado libre. Su antítesis serían las “sociedades cerradas” que condujeron al totalitarismo⁶⁵. Pero Popper no consideró a estas sociedades sólo como el resultado de una ideología totalitaria, sino que también eran consecuencia del miedo natural del hombre a asumir responsabilidades, a tomar decisiones, lo que le llevaba a transferir esa responsabilidad a una esfera superior⁶⁶.

Por otra parte, habría que destacar la aportación de Popper en lo relativo al conocimiento y a su origen, aspecto que desarrollaremos en el concepto de planificación de este capítulo primero. Sin embargo, es pertinente considerar aquí la importancia que concede Popper a la ciencia, y a la comunidad científica, de la que deber servirse la comunidad política, siendo esta la formada por los gobernantes.

También liberal, aunque no tan extremo en cuanto a las posiciones económicas y filosóficas de Hayek, el francés Raymond **Aron**, defendió la libertad del hombre con Tocqueville como referencia, pues la igualdad del hombre le

⁶³ Economista de la escuela austríaca, que defiende las posiciones de una economía liberal y capitalista.

⁶⁴ En “Camino de servidumbre”, Hayek.

⁶⁵ Para Popper el trío totalitario lo constituyen Platón, Hegel y Marx.

⁶⁶ En “La sociedad abierta y sus enemigos”, Popper.

confiere libertad, libertad que debe ser defendida por los gobernantes con las leyes, “el objetivo de una sociedad libre debe consistir en limitar en lo posible el gobierno de los hombres por los hombres, y aumentar el gobierno de los hombres por las leyes” (Aron, 2007). La libertad para Aron son cuatro libertades: participar en la formación o en el ejercicio del poder (derecho al voto; ser ciudadano); estar protegido frente a la arbitrariedad de los que ostentan el poder; libertad para realizarse como persona en la vida social; libertad de autonomía para no ser absorbido por grupos de presión o por el propio Estado, esto es, la capacidad de elegir la ideología, la religión, incluso autonomía para decidir qué tipo de relaciones quiere establecer con el Estado.

Siguiendo con las posiciones liberales más relevantes del siglo XX, destaca la figura del estadounidense John **Rawls**, que con Raymond Aron⁶⁷, pone de relieve un liberalismo que reconoce como punto de partida al individuo libre y aislado, el cual, en razón del influjo de los condicionantes internos y externos a las libertades individuales, va propiciando la construcción de una comunidad política cohesionada. Sin embargo, su posicionamiento se diferencia de los Hayek y Popper, fundamentalmente en lo que representa el individuo dentro de la comunidad. Si para Popper, y más para Hayek, la comunidad sólo es tenida en cuenta por el individuo en cuanto que puede mejorar su condición, y que sus decisiones no tienen porqué deberse a un vínculo social, para Rawls la idea fundamental reside en que la sociedad es un “sistema equitativo de cooperación social entre personas libres e iguales”⁶⁸. El bien de la comunidad política radica en participar en un sistema cooperativo para el beneficio mutuo donde los individuos son ontológicamente anteriores a la sociedad. Sin embargo, esta idea todavía está a medio camino de lo que postulan los liberales comunitaristas⁶⁹, que tuvieron fuertes enfrentamientos con Rawls. En este sentido, Rawls matizó que su acercamiento a la condición del individuo era en calidad de ciudadano político, alejado de toda condición ética que era personal,

⁶⁷ Ambos autores asumen que, en el ejercicio de la libertad en el contexto social, esta tiene unos limitantes y unos condicionantes, principalmente de carácter externo al sujeto.

⁶⁸ En “Liberalismo político”, de Rawls.

⁶⁹ Para los liberales la relación del individuo con la comunidad se cifra en el interés propio, otorgándole a la sociedad un mero papel instrumental, y los comunitaristas señalan el aspecto social de las concepciones de bien del sujeto. Por estas razones, para los críticos del liberalismo, no se trata de hacer de lo comunitario un fin en sí mismo, sino de reconocer un liberalismo comunitarista como proyecto de integración social. Los pensadores como Taylor que defienden la importancia que posee la comunidad en la configuración de la identidad personal y en la orientación moral del individuo, consideran que los usuales planteamientos liberales presentan una concepción antropológica del ser humano en el que se destaca un sujeto desvinculado, atomizado, desarraigado e interesado en su sociedad sólo en la medida en que ésta le permite desarrollan su plan de vida individual.

y en este contexto, es cierto que perteneciendo a una comunidad podría compartir ideas superiores moralmente a las individualistas, pero que en el fondo, y lo principal, es que era libre y, por tanto, capaz de decidir si quería o no participar.

Asimismo, Rawls afirma que la unión de las sociedades modernas reside en una concepción compartida de la justicia. Es aquí donde Rawls se refiere a la "justicia distributiva" como garantía de igualdad de oportunidades entre todos los individuos. Es cierto, estima Rawls, que el vivir en comunidad genera desigualdades, sociales y económicas, inevitables, pero si la existencia de la comunidad es el fruto de un acuerdo entre todos los individuos, y en este acuerdo se definen las bases de una justicia igual para todos, por tanto esta justicia defendería a todos por igual, salvando las desigualdades de origen y las posteriores derivadas de la acción libre del hombre⁷⁰.

Se podría decir que la concepción de Rawls de la justicia es neutral, ya que su objetivo central no es defender una concepción general del bien como la única verdadera e imponerla a través de las instituciones sociales básicas, sino estructurar una sociedad libre donde los individuos puedan desarrollarse como personas libres e iguales, tomando como punto de partida la libertad, que es al mismo tiempo el contenido de la justicia. Esto nos lleva a la idea del bien de una sociedad política, más específicamente el bien que los ciudadanos realizan, como personas individuales y como cuerpo corporativo, al mantener un régimen constitucional justo. Para ello Rawls admite la necesidad de virtudes políticas en los ciudadanos, lo que no implica concebir a la sociedad como la comunidad política aristotélica, sino como una unidad social de individuos o grupos que cooperan para conseguir sus propios fines, y que comparten una visión sobre sí mismos (González Altable, 1995).

Jürgen **Habermas**, en la actualidad el representante vivo más importante de la Escuela de Frankfurt⁷¹, sin embargo, queda lejos de las posturas de su maestro

⁷⁰ En "Teoría de la Justicia", de Rawls.

⁷¹ En 1922 es fundado el "Instituto para la investigación Social" en Frankfurt por el filósofo argentino Félix Weil. En 1931, bajo la dirección de Horkheimer, cambia la orientación: de exclusivamente a estudios marxistas como fue originalmente a la programación de investigaciones interdisciplinarias, con predominio de la filosofía. Se sumarán Fromm, Adorno, Marcuse, entre otros, dando lugar a la que fue llamada "teoría crítica". El proyecto de ésta era retomar, profundizándola, la teoría de Marx -como teoría crítica del capitalismo-, incorporando los desarrollos de Freud en lo relativo a la sociedad. Con el nazismo el Instituto, luego de pasar por Ginebra y París, se instala en la Universidad de Columbia, en New York. La teoría crítica va a resaltar la fuerte estabilidad que posee la sociedad burguesa y, como contrapartida, la existencia de una clase trabajadora que - mientras en los postulados marxistas debía

Adorno, más en la línea marxista (Cabot, 1993). En Habermas encontramos a un filósofo que en una primera parte de su vida abraza las ideas del marxismo, para posteriormente criticarlas, en cuanto que el “Materialismo histórico” solo se refiere a la economía como único argumento, hasta construir su “Teoría de la Acción Comunicativa”, en la que defiende que las comunidades se han constituido gracias al entendimiento de sus miembros a través del lenguaje. Y debe ser este lenguaje, el que derive en un lenguaje universal que acerque posturas de todas las comunidades para la creación de una comunidad universal (Sancho, 2003).

Asimismo, Habermas critica el poder de los Estados que oprimen la libertad de expresión de sus ciudadanos, pero también critica la dejadez y la escasa participación pública. También Habermas se atreve con la moralidad, que es para él anterior y que reside en los individuos, y del consenso de esta moralidad surgen las comunidades. No obstante, no hay una moralidad superior a otra, hay valores universales comunes como la igualdad. En este sentido, Habermas reconoce a los Estados, a sus gobiernos, como los interlocutores legitimados para establecer la comunicación que les permita unificar tradiciones y valores de las comunidades políticas.

Finalmente, se concluye este viaje filosófico político del concepto de comunidad política, a través del tiempo y sus protagonistas, con el economista y filósofo indio **Amartya Sen**. Su principal aportación en el ámbito del desarrollo de la sociedad se refiere a los conceptos “capacidad” y “funcionamiento”. Con “capacidad”, Sen trata de evaluar la posibilidad real que tiene una persona para lograr aquellos “funcionamientos” que son básicos e intrínsecamente valiosos para poder llevar una vida humana buena y digna. La idea de funcionamiento

ser sujeto del cambio revolucionario - tenía una escasa capacidad revolucionaria. Hacia 1947, con la aparición de “Dialéctica del Iluminismo”, escrita por Horkheimer y Adorno, se verifica un cambio de posición en relación al marxismo, cuyo nombre ya se evita. Aparece nítidamente “una clara falta de confianza en la posibilidades de la clase obrera como clase revolucionaria, y se insiste en la crítica a la razón instrumental, culpable de la dominación tecnológica y de la distanciamiento entre hombre y naturaleza” (Cortés; Martínez Riu, 1996). Con Fromm y Marcuse se produce la incorporación del psicoanálisis a la teoría crítica. El primero en tratar la relación entre psicoanálisis y marxismo es Fromm, que se distanciará de la Escuela. Será Marcuse quien retome ese intento de articulación. Será crítico con su antecesor, al considerar que su psicoanálisis se alejaba de Freud, y desarrollará teorizaciones referidas a Tánatos y su papel en la vida social. Sus desarrollos sobre Eros y Tánatos en la vida social, su pesimismo en relación a la posibilidad de liberación - acorde a todos los desarrollos de la Escuela - tuvieron una importante influencia en los movimientos contestatarios de la década de 1960, en la que se producirá la «disputa del positivismo», entre Adorno y Popper, y Habermas y H. Albert, referida a la lógica que rige a las ciencias sociales. Jürgen Habermas, tras la muerte de Adorno y Horkheimer, es el principal representante de la segunda etapa de la Escuela de Frankfurt. (Muñoz, 2009).

puede abarcar desde cuestiones tan elementales como estar suficientemente alimentado y gozar de buena salud, hasta otras realizaciones más complejas como el poder aparecer en público sin avergonzarse, el respetarse a uno mismo, o la participación en la comunidad política (Sánchez Garrido, 2009).

Este autor, que también será referencia en el último concepto de este primer capítulo, “desarrollo local”, asimismo, destaca por el valor fundamental que concede a la libertad de los miembros de la comunidad política. Es en esta libertad individual en la que se sustenta el desarrollo, pues éste mayor será cuanto mayores sean las libertades individuales (Sen, 1999). Una libertad que no es sólo un instrumento para conseguir cosas, sino que es un componente básico de la vida humana, tiene un valor intrínseco. Sen identifica el desarrollo con la posibilidad de poder llevar una “buena vida humana”, que, entre otras cosas, requiere una vida de libertad. La libertad como fin y como medio para lograr la prosperidad de la comunidad, en definitiva, la libertad individual como un compromiso con la sociedad.

1.3 Propuesta de entendimiento

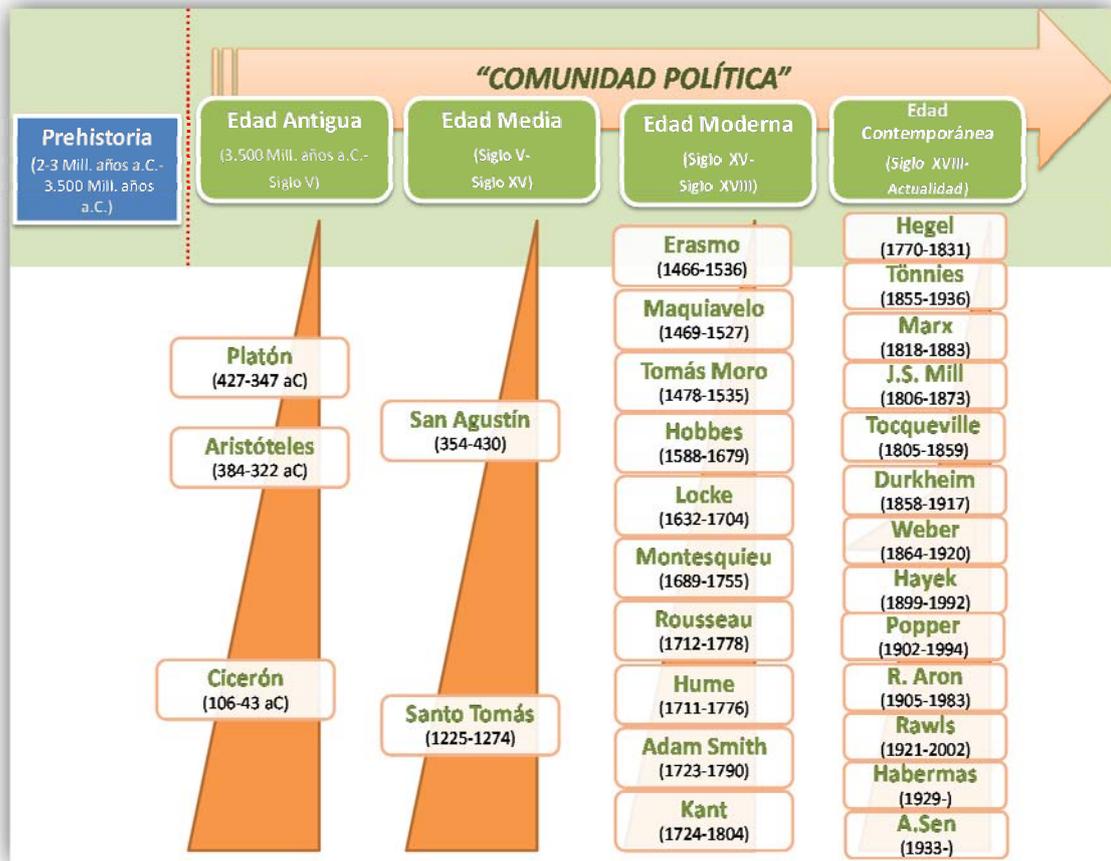
A partir de lo expuesto anteriormente, y de la reflexión personal que de ello se comprende, se presenta una propuesta de entendimiento del concepto de comunidad política, que podría considerarse la primera aportación que en esta tesis doctoral se recoge.

Hasta ahora, la evolución de la comunidad política se ha tratado desde la aportación que de este concepto han hecho relevantes filósofos, políticos y pensadores de la Europa occidental. No obstante, es aquí donde surgió y es en ella donde se ha desarrollado y evolucionado.

Sin embargo, se considera relevante para esta propuesta de entendimiento, enmarcar la concepción que de comunidad política se tenía en los Estados Unidos de América, y el significativo reflejo que tuvo en su acta fundacional en 1776 y en su Constitución⁷², el cual a día de hoy perdura en la sociedad americana⁷³, así como en la sociedad occidental actual.

⁷² Así comienza el texto de la Constitución de los Estados Unidos firmada en 1787. *“We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common Defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America”*. (Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia,

Figura I.1. Filósofos, políticos, sociólogos, pensadores relacionados con el concepto de “comunidad política” en su contexto histórico.



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, lo más llamativo reside en la contraposición que en esa época se le concedió a la “comunidad” en el naciente estado americano, en relación a Europa (Bender, 1995). Aquí la discusión sobre la “comunidad” supuso desde el principio un elemento constitutivo de la autocomprensión política de una sociedad liberal; se consideró cuestión central hasta qué punto la sociedad constituida democráticamente podía quedar privada de toda vinculación con las comunidades locales o religiosas sin perder sus propios presupuestos existenciales. La respuesta a esta pregunta implícita residía en la propia constitución de los Estados Unidos de América, pues era el resultado de la suma de comunidades, cuya participación activa e identitaria con un proyecto de

afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el Bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, establecemos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América)

⁷³ En el discurso de investidura de su segundo mandato (2012-2016) como Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, hizo referencia al “We the people...” en varias ocasiones.

nación permitió concebir un Estado de derecho como una “comunidad de comunidades”, una gran comunidad (Dewey, 2004).

En lo referente a “político”, es decir, “comunidad política”, el concepto tiene ante todo la función de llamar la atención sobre aquellas formas de participación comunitaria que deben formar parte de las condiciones de una democracia vital; el punto de partida es que las posibilidades de la participación aumentan en la medida en que los sujetos puedan saberse vinculados activamente a una meta común. Por tanto, el sentido del pragmatismo americano subraya que entre el vínculo axiológico común y la participación activa existe una relación de refuerzo mutuo, que constituye la idea central de la “comunidad política”.

Volviendo a Tönnies, y su propósito de determinar lo que es comunidad y lo que es sociedad, podría resultar que esta comunidad de comunidades americana, finalmente es la sociedad, o una gran comunidad. Es decir, que serían básicamente lo mismo, y que es así como se entiende en esta propuesta de entendimiento, que de alguna forma es lo que Aristóteles determinó al definirnos como seres políticos por naturaleza, que se mueven siempre en los límites de la “polis” en la que se integran los distintos tipos de asociación configurados. En estas formas de asociación predomina una u otra proporción de “amistad” y “justicia”, pero por lo común sólo presentan algunos matices expresivos y resulta prácticamente indiferente utilizar los términos “comunidad” o “sociedad”, por cuanto que el concepto de *koinonia* comprende tanto los distintos tipos de agrupaciones humanas basadas en algún acuerdo (promesa, contrato) como también las originarias formas naturales de la vida en común dentro del ámbito doméstico, vecinal o étnico. Por tanto, la sociedad de hoy, sería una comunidad última, compuesta de comunidades, siendo la primigenia la familia.

Y refiriéndonos a la familia, como comunidad inicial, se propone ir todavía un poco más hacia el origen, al miembro de la comunidad, al individuo. Tal y como se ha detallado sintéticamente en la introducción de este primer concepto del capítulo I, el hombre biológicamente ha evolucionado, es decir, que a lo largo del tiempo se han ido transmitiendo por selección natural características genéticas determinando la especie humana que hoy somos.

Ahora bien, el hombre no ha evolucionado solo, sino que lo ha hecho porque se ha unido con otros individuos constituyendo comunidades, porque, como han determinado desde Platón y Aristóteles hasta los biólogos más influyentes de la actualidad, somos animales sociales. Es decir, que biológicamente tendemos a vivir en comunidad, que es, en definitiva, lo que nos ha permitido evolucionar.

Aunque se podría concretar algo más, y es que genéticamente estamos predispuestos a **vivir en comunidad altruistamente**⁷⁴, es decir, que individuos que por sí mismos no habrían sido capaces de sobrevivir⁷⁵, lo han hecho, y han podido transferir sus características genéticas a las siguientes generaciones de individuos gracias a su pertenencia a la comunidad. Para muchos autores⁷⁶ hasta aquí llegaría la explicación de la existencia de las comunidades, y todo lo que ello implica; concluyendo que en la genética están todas las respuestas, incluido nuestro comportamiento, nuestras ideas, nuestra inteligencia.

A este respecto, en esta propuesta de entendimiento se pretende argumentar que faltaría añadir una tercera dimensión del hombre, a parte de la biológica y de la social. La dimensión de la razón.

Aristóteles, en acuerdo con su maestro Platón, consideraba que el hombre era social, lo que de alguna manera le arrastraba a vivir en comunidad. Pero esta característica social, como el propio Aristóteles apuntó, no era definitiva y exclusiva en el hombre, puesto que las abejas también lo son. Y es que hay una característica propia del hombre que le ha hecho diferenciarse del resto de seres vivos que habitan la Tierra, y esa es, sin duda, la razón. Somos los únicos seres racionales.

Si adoptamos la idea de que sólo por nuestra naturaleza biológica nos agrupamos en comunidades, con el fin último de sobrevivir, o de tener mayores

⁷⁴ Los desarrollos científicos de la teoría de la utilidad, como los de von Neumann- Mongester (riesgo que una persona está dispuesta a asumir para la consecución de un fin), facilitan la incorporación del concepto de empatía que permite avanzar hacia sociedades más justas. Así, una función de utilidad empática (Martínez Falero et al, 2013) permitiría comparaciones interpersonales mediante la empatía, es decir, la capacidad de ponerse el lugar del otro, siendo una de las principales contribuciones de las utilidades empáticas la previsible convergencia de las mismas en un proceso evolutivo. La evolución de la empatía sería el altruismo, de estático a dinámico, esto es de identificarse con el otro a asumir riesgos por el otro.

⁷⁵ La evolución social tiende a favorecer la supervivencia de cualquiera con preferencias empáticas, mediante la promoción del éxito social de aquellos que las mantienen a expensas de los que no lo hacen. En este contexto Binmore (2005) sostiene que a medio plazo se logrará el equilibrio en las preferencias de empatía.

⁷⁶ Autores como E.O.Wilson, o Richard Dawkins, cuyas ideas se han detallado en la parte introductoria.

garantías de permanecer vivos, (idea en la que se fundamentan las corrientes contractualistas), entonces, al final, si entramos en competencia con otros individuos de nuestra comunidad, nuestra naturaleza acabaría traicionando a la comunidad luchando por nuestros intereses, como sostenía Hobbes, lo que nos conduciría a la desaparición de la comunidad. Sin embargo, en la Historia de la Humanidad ha ocurrido todo lo contrario, cada vez nos hemos hecho más fuertes como comunidad en busca de un bien mayor, y esto se debería a nuestra razón.

Porque es en la expresión máxima de la razón, donde el hombre se realiza, que no es más, ni nada menos, que la búsqueda un bien común razonado. Razón que es de dónde parte la creación, la inteligencia, la sabiduría, el ejercicio de la justicia, el sentido del bien por encima del mal. Según Binmore (2005), las nociones de justicia son el resultado de la evolución biológica y cultural de la humanidad⁷⁷, y que ciertos criterios de justicia puede hacernos percibir que determinados comportamientos son, cada vez, más exitosos que otros. Y la comunidad es donde la razón, que es esencia del hombre, aparece y se hace realidad. Y por supuesto, vivimos en comunidad porque como decía Tocqueville, haciendo de uso de nuestra libertad, así lo hemos decidido.

Pero esta búsqueda del bien común⁷⁸, mediante la razón, no puede entenderse como un fin único y a pesar de todo, en el sentido que planteaba Maquiavelo. Al igual que hemos concluido que si el hombre por sobrevivir lucharía contra el resto de individuos, y sin embargo se ha unido en comunidad, primando el altruismo y no el egoísmo, del mismo modo si tratásemos de imponer nuestra razón, la razón de un individuo por encima de la de otro, nos llevaría a la aniquilación. Y a pesar de que parece que en nuestra naturaleza esta es la tendencia, y no faltarían pruebas de ello, las comunidades han sobrevivido a estas cuestiones, principalmente por la ética, similar al altruismo biológico, que subyace en la razón del hombre. Ética que comienza en la familia (Migdaley, 1979; 1985). De esta forma, el enfoque ético de Harsanyi (1955) demuestra que

⁷⁷ Binmore sustenta esta idea en las matemáticas de la teoría de juegos y en las evidencias de la neurobiología.

⁷⁸ El teorema de Arrow (1950) demuestra que, en ausencia de una unanimidad plena, el interés colectivo no puede existir, es decir, que no se puede lograr el bien común. Por su parte, Nash (1950) mediante el concepto de equilibrio, defiende que el individuo, aparte de tratar de conseguir lo mejor para él, debe conseguir lo mejor para él y para el grupo, ya que los estados de competencia egoísta pueden conducir a estados inferiores, en términos personales y sociales, a los estados cooperativos, aunque éstos no podrán llevarse a la práctica a menos que haya fuerzas externas (ej., contratos por ley) que obliguen a cumplir dicha cooperación.

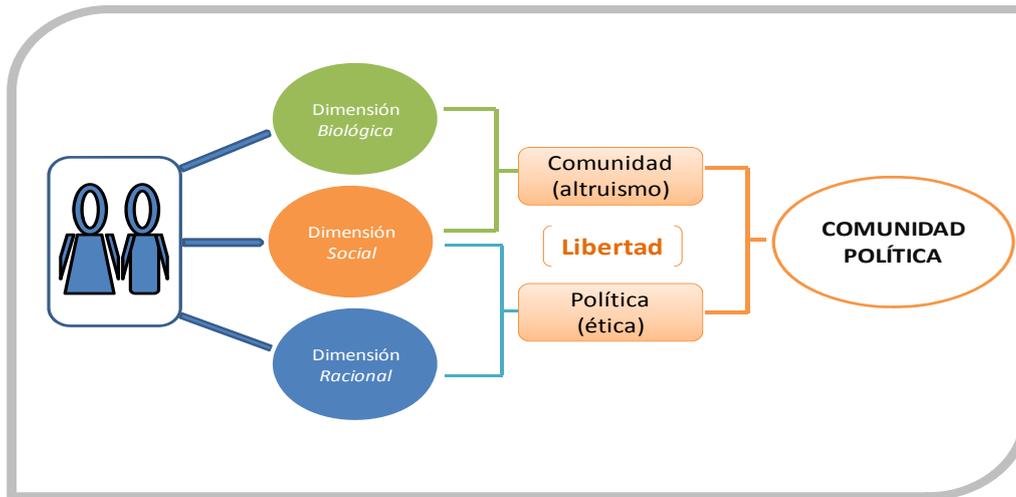
si lo que valoran los miembros de una comunidad es la consecución de un bien común, el código moral que dicta la razón que debe seguirse para lograr dicho objetivo es la regla del utilitarismo. Este código utilitarista posibilita la conformación de funciones de bienestar social. Según Harsanyi, se pueden realizar comparaciones interpersonales de utilidad para establecer juicios sociales⁷⁹ porque las preferencias individuales que se contrastan para tales efectos, no son las preferencias subjetivas o personales que definen la función de utilidad de individuos egoístas o altruistas, sino las preferencias éticas, es decir, preferencias que definen la noción de individual bienestar social. Por tanto, se concluye en consonancia con Harsanyi que somos seres **éticamente sociales**.

Consecuentemente, el hombre por su dimensión biológica y su dimensión social se constituye en comunidad, y por su dimensión racional, ejerce su función dentro de la comunidad, se expresa como individuo, dando sentido a la existencia del hombre. En este contexto, es nuestra pertenencia a la comunidad lo que nos transforma de individuos a políticos, según Aristóteles, o en ciudadanos, según la tradición romana, con capacidad plena y con libertad, para aportar y decidir sobre las cuestiones que afectan a nuestra comunidad, y así transformar la realidad, es decir, evolucionar. Es por tanto, la política la que da sentido a una forma de existencia superior como es la vida en comunidad política.

En este sentido, el valor de la comunidad política reside, en un contexto altruista y ético, en el valor intrínseco que tiene la aportación de cada individuo, es decir, su política, por la condición inapelable de su pertenencia a la comunidad. Este valor se haría efectivo a través de su participación en la toma de decisiones políticas, asumiendo su responsabilidad y no transmitiéndola a una esfera superior como denunciaba Popper. Todo ello, con la libertad como pieza angular, como reclamaba Amartya Sen, pues como hombres libres nos hemos unido, y recíprocamente es esa unión la que garantiza al final nuestra libertad.

⁷⁹ Para Rawls la ética debe ocuparse de lo que se merece cada individuo. La justicia social se deriva precisamente de que cada persona reciba lo que le corresponde por derecho y por equidad.

Figura 1.2. Expresión gráfica de constitución de la “comunidad política”



Fuente: Elaboración propia

Si antes hemos determinado que la familia es la primera comunidad, como también advirtió Aristóteles, es cierto que la pertenencia a comunidades de un gran número de individuos supone un reto mayor de organización y coordinación de sus miembros. Y efectivamente, como somos seres racionales, hemos comprendido que la vida en comunidad requiere de esta organización, de un Estado de derecho, de leyes, como bien expresaba Montesquieu, que defiendan esencialmente la libertad del individuo al mismo tiempo que amparen el bien común y la igualdad, como sugería Tocqueville.

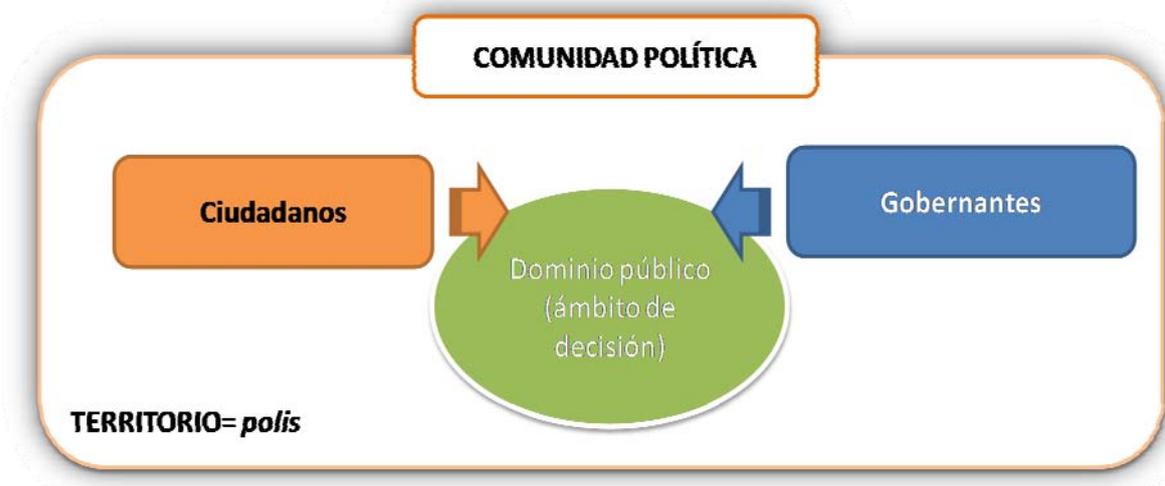
Y evidentemente, como todos los que de alguna u otra manera han transmitido su pensamiento acerca de esta disyuntiva, los gobernantes tienen una función determinante. Por tanto, es lógico que en las comunidades de orden superior surjan líderes que dirijan los destinos del conjunto de la sociedad. En este sentido, y desde la perspectiva de nuestra ética racional, sólo deberían poder ejercer este liderazgo los que fuesen elegidos⁸⁰ por la comunidad, que otorga el poder al líder, *potestas*, aunque en realidad es un poder de *auctoritas*. Así, el líder sería el gobernante especializado en la buena gestión de los recursos para lograr el bien común, y puesto que es una tarea de encomienda, sería una labor

⁸⁰ En este punto conviene recordar la “paradoja de Condorcet”, según la cual las mayorías pueden llevar a resultados injustos, para lo cual propuso informar a los individuos antes de decidir, y proporcionar un sistema de elección a prueba de cambios arbitrarios por unos pocos. Al final, podemos deducir, que de lo que se alerta es que con sólo detentar instituciones públicas no se garantiza la democracia.

al servicio de la comunidad, y como ella es primera, y el gobernante es último, en lógica con lo expuesto, debería ser el más altruista y el más ético⁸¹.

Finalmente, la comunidad política coincidiendo con Friedmann (2001), se caracterizaría por contar con un territorio, una tradición cultural, la pertenencia a comunidades de orden superior y, por último, individuos que son considerados ciudadanos. El territorio define los límites del poder, la *polis* aristotélica; la cultura sugiere un pasado y un destino común; las escalas de comunidades políticas que se inicia en la familia, pasando por barrios y ciudades, hasta llegar a una comunidad política mundial; los miembros de la comunidad, los ciudadanos deben participar en la comunidad política, es decir, en la vida pública, con derechos y obligaciones⁸². Esta participación se haría efectiva en lo que Friedmann define como el dominio público, con capacidad de decisión conjunta con los gobernantes.

Figura 1.3. Expresión gráfica del funcionamiento de la “comunidad política”



Fuente: Elaboración propia

⁸¹ Un documento que es importante destacar dentro de los países de la OCDE, relativos a la Ética Pública, sin duda alguna es el "First Report of the Committee on Standards in Public Life", (Primer Informe de la Comisión sobre Normas de Conducta en la vida pública), conocido como primer Informe Nolan. En este Informe se establece una serie de valores que deben ser tomados en cuenta por la administración pública en el momento de gestionar los servicios públicos: 1) altruismo; 2) integridad; 3) objetividad; 4) responsabilidad; 5) transparencia; 6) honestidad; y 7) liderazgo (capacidad de decisión).

⁸² Derechos y obligaciones como manifestación pública, libertad de expresión, ejercicio del voto e incluso desobediencia civil, entendida ésta como la crítica a leyes injustas y que inspiraron movimientos pacíficos reivindicativos como los liderados por Mahatma Gandhi o Martin Luther King.

2. MOVILIZACIÓN SOCIAL

2.1 Introducción

Partiendo del valor de la comunidad política, descrito en la propuesta de entendimiento anterior, se comienza la explicación de este segundo concepto. Efectivamente, la participación política de la población en la comunidad, la expresión pública de sus opiniones, debe ser tenida en cuenta por los gobernantes para la toma de decisiones. En este sentido, es tarea de aquellos quienes gobiernan determinar los cauces adecuados que permitan esta participación, que la estimulen, y que la administren.

Sin embargo, como se ha detallado más arriba, la consideración del valor del individuo como miembro activo de la comunidad, de su libertad de expresión a la que aludió John Stuart Mill, es relativamente reciente. No obstante, la participación de la población se remonta incluso hasta las asambleas griegas, aunque su evolución ha sido dispar a lo largo del tiempo. Es en este recorrido con la Historia donde surgen los “movimientos sociales” como actos de protesta de la población ante situaciones de conflicto, relacionadas fundamentalmente con las necesidades básicas del hombre⁸³, así como acciones organizadas con el fin de lograr un objetivo referido a cuestiones relacionadas intrínsecamente con la estructura de funcionamiento de la comunidad política, tanto para cambiarlo como para destruirlo. Y sin duda, uno de los movimientos sociales que más ha influido en nuestra sociedad ha sido la Revolución Francesa de 1789. Un fenómeno trascendental como lo definió Tocqueville, dado que es un movimiento hacia la igualación de condiciones a través de los siglos, aunque su gestación comenzó mucho tiempo atrás (Aron, 1965).

En la actualidad, en los sistemas democráticos, y siguiendo el Teorema de la Imposibilidad de Arrow, el interés colectivo parece no existir, a no ser que exista unanimidad, hecho poco probable. Como consecuencia, la sociedad se divide en grupos contrapuestos. Muchos de ellos se organizan como grupos de presión para defender sus intereses particulares, lo que da origen a la movilización social.

⁸³ Hambre, enfermedades, guerras.

2.2 Origen y evolución del concepto “Movilización Social”

Friedmann (1986) determina que fue de los filósofos de la Ilustración francesa de donde los teóricos de la movilización social aprendieron a mirar a las instituciones sociales como estructuras históricas capaces de ser cambiadas por el esfuerzo humano. Igualmente, Friedmann afirma que las tradiciones de la movilización social son el *utopismo*⁸⁴ que apuesta por la “Buena Sociedad” organizada en comunidades internacionales⁸⁵; el *anarquismo social* que rechaza al Estado y aboga por pequeñas comunidades⁸⁶; y el materialismo histórico de Marx, ya descrito anteriormente, que pretende la construcción de un nuevo Estado o un nuevo orden, a partir de la lucha de clases, esto es, la movilización de la clase oprimida del proletariado contra la clase opresora capitalista. Así, Marx no duda en clasificar a la Revolución Francesa como un ejemplo de revolución contra el sistema feudal, una negación del orden establecido, que tuvo en la violencia su mejor herramienta de cambio (Aron, 1967), de forma que es el primero en racionalizar el concepto de movilización social en forma de lucha de clases, a pesar de que las movilizaciones sociales se han sucedido a lo largo de toda la Historia.

Sin embargo, es realmente en la segunda mitad del pasado siglo XX cuando se le empieza a considerar un interesante campo de estudio, principalmente en el ámbito de la Sociología, multiplicándose lo escrito en esta materia hasta la fecha, que se tradujo en diversas teorías y enfoques para explicar el fenómeno de la movilización social surgido sobre todo en Estados Unidos y Europa. Así, se tratarán sintéticamente en este apartado lo más representativos, diferenciadas en dos bloques; los enfoques clásicos y los nuevos enfoques.

En el primer bloque se incluyen: a) la Psicología de Masas, b) la Teoría del comportamiento colectivo, c) el enfoque de la Sociedad de Masas, d) la Teoría de la Privación Relativa y e) la Teoría de la Acción Colectiva. El segundo bloque integra la f) Teoría de Movilización de Recursos (TMR), g) Teoría de la Oportunidad Política, h) la Teoría de los Marcos Cognitivos, i) Teoría de los

⁸⁴ Máximos representantes de este movimiento, el escocés Robert Owen (1771-1858) y el francés Charles Fourier (1772-1837).

⁸⁵ Comunidades (pequeñas) sin leyes y sin dinero pero con ética. Confían en la ciencia y el progreso.

⁸⁶ Comunidades de producción a pequeña escala, autosuficientes, sin leyes, de naturaleza cooperativa con otras comunidades atendiendo al principio de confederación. Su gran defensor fue Bakunin, aunque desde la vía violenta para su construcción.

Nuevos Movimientos Sociales (NMS), j) Teoría de la Integración y k) Teoría de la resistencia al cambio.

BLOQUE I- ENFOQUES CLÁSICOS

a. Teoría de la Psicología de Masas

Los sociólogos Le Bond en 1895 (Le Bond, 1985), Tarde en 1901 (Nocera, 2008) y más adelante Freud en 1921 (Freud, 2010), defendieron la idea de la supresión racional del individuo al incorporarse a la masa, adquiriendo por sugestión el pensamiento único de la masa, configurándose algo así como una mentalidad colectiva, o un “alma colectiva” que une los sentimientos y los pensamientos en una sola dirección rozando lo irracional (Le Bon, 1986). El filósofo español Ortega y Gasset (1929), siguiendo con Le Bond, en su libro “La Rebelión de las masas”, se refería así: “Hay un hecho que, para bien o para mal, es el más importante en la vida pública europea de la hora presente. Este hecho es el advenimiento de las masas al pleno poderío social. Como las masas, por definición, no deben ni pueden dirigir su propia existencia, y menos regentar la sociedad, quiere decirse que Europa sufre ahora la más grave crisis que a pueblos, naciones, culturas, cabe padecer. Esta crisis ha sobrevenido más de una vez en la historia. Su fisonomía y sus consecuencias son conocidas. También se conoce su nombre. Se llama la rebelión de las masas”.

b. Teoría del Comportamiento Colectivo

Esta teoría que se desarrolló en la Escuela de Chicago⁸⁷ en los años 20 y 30 del siglo XX (Neveu, 2000), tiene su origen en la “psicología de masas”. Sin embargo, la “Teoría del comportamiento colectivo” (Park, 1939, 1972; Park y Burgess, 1924; Blumer, 1971;) a diferencia de la “psicología de masas” es considerada como algo positivo y propositivo, es decir, con capacidad de cambio del orden establecido, incluso con capacidad para establecer nuevas estructuras sociales (Laraña, 1996). Aunque también hay similitudes con la “psicología de masas”, en primer lugar, permanece el componente psicosocial en cuanto que la

⁸⁷ Con el término Escuela de Chicago se distingue a un conjunto de trabajos de investigación en el campo de las ciencias sociales, realizado por profesores y estudiantes de la Universidad de Chicago, entre 1915 y 1940. Se trata de una sociología urbana, que desarrolla una serie de estudios íntimamente ligados a problemas confrontados por la ciudad de Chicago. La Escuela de Chicago promueve la utilización de procedimientos con fines científicos, como instrumentos para la interpretación de aspectos de la realidad social en la búsqueda de la aproximación científica (Azpurúa, 2005).

movilización tiene lugar por un impulso común y colectivo que es resultado de la interacción social. Además, se mantiene la consideración bajo un mismo término, de fenómenos muy dispares entre los que los movimientos sociales serían solamente una forma más de comportamiento colectivo, compartiendo el mismo marco analítico que los disturbios, multitudes, modas, opinión pública, etc. (Rubio, 2004).

Esta primera interpretación de la Teoría del Comportamiento Colectivo se denomina “interaccionismo”, que considera que en la movilización se producen intercambios de nuevas actitudes e interpretaciones de la realidad que sientan las bases para la acción social, entendiendo, por tanto, que las movilizaciones son parte del funcionamiento de la sociedad.

En una segunda versión, la de los “funcionalistas” en los años 50, destaca la figura de Smelser (1963), que a diferencia de los interaccionistas que centran su análisis en el origen de la acción y las consecuencias que la movilización producen en los individuos, se fijan más las estructuras sociales que lo promueven. Para Smelser la sociedad está compuesta por sub-estructuras, de manera que las movilizaciones delatarían una ruptura del equilibrio que mantiene dichas sub-estructuras.

En esta línea, Talcott Parsons (1968) se refiere de forma indirecta al comportamiento colectivo sin distinguir entre acciones colectivas de contenido político y otros fenómenos como la criminalidad. Concibe a ambos como conductas desviadas que infringen las normas sociales ya que estas no han sido correctamente interiorizadas. Las conductas desviadas serían síntoma de la escasa o deficiente funcionalidad de los procesos de integración al sistema social. Considera por tanto al conflicto como una disfunción (Candón, 2011).

En resumen, mientras que los “interaccionistas” asumen las movilizaciones como una situación casi de normalidad en la configuración de la estructura de la sociedad, los “funcionalistas” las sitúan al margen del orden establecido, producto de un desequilibrio o una disfuncionalidad.

c. Teoría de la Sociedad de Masas

La “psicología de masas” tiene su continuación en esta “Teoría de la Sociedad de Masas” desarrollada en los años cincuenta y sesenta por Arendt (1951) y

Kornhauser (1959), cuyo principal interés era explicar el porqué de los movimientos totalitarios de la primera mitad del siglo XX, como el nazismo o el estalinismo, en los que el individuo desaparece, no existen canales de comunicación con el Estado, generándose un espacio difuso ocupado por masas que se caracterizan por ser agrupaciones desordenadas de individuos alienados y llenos de ansiedad, con un comportamiento impredecible y con tendencia a utilizar a la violencia para resolver los conflictos.

d. Teoría de la Privación relativa

La “Teoría de la Privación relativa”, entre otras, surge como consecuencia de la pérdida de valor de la “Teoría del Comportamiento Colectivo” para explicar las nuevas realidades sociales, como los movimientos estudiantiles o las nuevas modalidades de protesta más violentas. Esta Teoría es ampliamente expuesta por Ted Gurr en su libro “¿Por qué se rebelan los hombres?”⁸⁸ (1970), en el que desde un análisis teórico determina que las movilizaciones son consecuencia de la privación de los individuos en cuanto a sus expectativas, ya sean materiales o personales. Así, haciendo una comparación entre lo esperado y lo obtenido, el individuo se siente privado de alcanzar sus expectativas, o lo que cree merecer, lo que le conduce a participar en acciones de protesta.

A pesar de que la teoría de la privación relativa ha perdido notabilidad frente a las nuevas teorías basadas en el carácter estratégico de la acción, en la actualidad, cuestiones como la elaboración de expectativas o el sentimiento de agravio de los participantes son factores que se reconocen presentes en los movimientos, lo que ha supuesto que se la considere como una “teoría de alcance medio” susceptible de ser aplicada en algunos análisis de la acción y el conflicto social (Pérez Ledesma, 1994; Della Porta, 1999).

e. Teoría de la Acción Colectiva

Esta Teoría fue propugnada por el filósofo y economista estadounidense Marcur Olson (1965) en su libro “La lógica de la acción colectiva”, en la que determina que un individuo racionalmente tiende a la no participación colectiva, desde un análisis coste-beneficio. Para Olson resulta evidente que si después de analizar la situación, los beneficios de participar son mayores que el coste de hacerlo, entonces la participación está asegurada. No obstante, esto no suele suceder en

⁸⁸ De la versión inglesa “Why Men Rebel”.

movilizaciones sociales grandes porque el coste suele mayor que el beneficio que pudiera obtener. En este sentido, el individuo considera que si la movilización tiene éxito, y no participa, obtiene igualmente un beneficio, lo que conduce a no formar parte. Por tanto, Olson plantea que sólo si existen “incentivos selectivos”, es decir, beneficios individuales, se producirá la participación en la acción colectiva.

BLOQUE II- ENFOQUES MODERNOS

f. Teoría de la Movilización de Recursos (TMR)

La TMR se origina en la corriente de pensamiento de la sociología americana en la década de los años 70 del siglo XX, al mismo tiempo que en Europa Occidental surgía el paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales⁸⁹ (Yagenova, 2006). Esta Teoría plantea que el descontento, en cuanto expresión de conflictos estructurales, es una variable relativamente constante a lo largo del tiempo y que, por consiguiente, se trata de un factor inadecuado (porque no es discriminante) para una explicación satisfactoria de la emergencia de movimientos sociales. Por ello, esta teoría no se pregunta tanto por qué se movilizan los grupos o cuáles son los conflictos sociales que les dan origen, sino cómo se desencadena, cómo se desarrolla y cómo tiene éxito o fracasa la movilización (Brunet; Pizzi, 2010). Para la TMR lo importante es la organización, los recursos disponibles⁹⁰, la estrategia, la táctica, en definitiva, hacer de la movilización una cuestión razonada, y eficaz y eficiente, desde un punto de vista si quiere económico.

John D. McCarthy y Mayer N. Zald⁹¹ (1977) son los referentes de esta teoría, utilizando por vez primera el término “movilización de recursos⁹²”, asociándolo a la condicionalidad en el logro del objetivo de la acción colectiva. El planteamiento parte de la inapelable existencia de desigualdades, frustraciones, controversias, conflictos de toda índole que sufre la sociedad, por lo que el

⁸⁹ Para Melucci (1999) la teoría de la movilización de recursos responde a la pregunta de “cómo” y “cuándo” surgen los movimientos mientras que el enfoque de los nuevos movimientos sociales responde al “por qué” del surgimiento de la movilización.

⁹⁰ En los recursos disponibles, la TMR incluye la violencia, dado el caso. (Brunet; Pizzi, 2010).

⁹¹ Cabe señalar que, en todo momento, McCarthy y Zald reconocen explícitamente que su trabajo está centrado en los movimientos sociales surgidos en la historia más reciente de Estados Unidos y, aunque creen en su utilidad para explicar otros contextos y situaciones, su análisis está elaborado a partir de los cambios que se han producido en la moderna sociedad norteamericana, sobre todo en la clase media.

⁹² Entendiendo por recursos: legitimidad, dinero, infraestructuras y trabajo.

origen posee escasa relevancia. Lo fructífero es analizar cómo las decepciones y las iras se transforman en movilizaciones, porque es de esta transformación dónde se extrae la información básica, en lo referente al análisis de Olson de coste-beneficio por el que el individuo se moviliza, para establecer la organización más adecuada a cada movilización. De esta forma, McCarthy y Zald, deducen que los movimientos sociales son “estructuras de preferencias dirigidas al cambio social”, y por tanto lo que habría que hacer es identificar las preferencias con los objetivos, y hacerlos realidad.

Una de las aportaciones más interesantes de McCarthy y Zald, en sus posteriores estudios (1980), se refiere a la lucha de poder⁹³ entre las distintas organizaciones que forman parte del movimiento social, y que es lo primero que deben solventar para lograr los objetivos. Pero van más allá, se podría decir que abogan por una profesionalización de la organización con un liderazgo claro y definido, que disponga de los recursos, que se relacione y utilice bien los medios de comunicación, y que motive a posibles miembros potenciales para unirse a la causa, pero también a los que ya forman parte de la organización movilizada.

Esta Teoría no ha estado exenta de críticas, pero fue el propio Zald (1992) el que reconoció cuestiones de relevancia que no habían sido tratados en la profundidad necesaria, destacando la relación entre la clase y la formación de identidad con la movilización; la oportunidad política y la estructura estatal como determinantes y límites de la movilización y de los resultados de un movimiento social; los microfundamentos del riesgo y la racionalidad; el papel de los efectos de la manifestación o la influencia de la crisis cultural en la actividad de un movimiento social” (Zald, 1992).

g. Teoría de la Oportunidad Política

Dentro de la TMR, en su visión más general, se engloba esta Teoría que aceptando las bases de la primera, entiende que el contexto político igualmente influye en la movilización como un recurso externo, de hecho las movilizaciones se ajustan a la situación política (Tilly, 1978). Así, para Tilly (1985) un movimiento social “consiste realmente en una serie de demandas o desafíos a los poderosos en nombre de una categoría social que carece de una posición

⁹³ “Las organizaciones compiten entre ellas por los recursos y por el liderazgo simbólico, a veces comparten instalaciones y recursos, desarrollan funciones unas veces estables y otras diferenciadas, se unen ocasionalmente en coaliciones ad hoc y también ocasionalmente se dedican con todas sus fuerzas a hacer la guerra unas contra otras” (Zald y McCarthy, 1980).

política establecida (...) la interacción entre los actores constituye la identidad y la unidad del movimiento”. En general este enfoque trata de identificar qué características estables o inestables del sistema político influyen en la aparición y desarrollo de los movimientos. Los factores estables determinan las estrategias y expectativas de los movimientos a largo plazo mientras los inestables afectan a estas a corto plazo (Candón, 2011).

El contexto político no sólo influye en el surgimiento de la movilización en el curso de “ciclos de protesta”, sino también en las formas que toma la acción colectiva en diferentes contextos. En este sentido, Charles Tilly, desvinculándose de la idea irracional, considera la violencia colectiva⁹⁴ normal en la vida política⁹⁵ e incluso de alta eficacia: “su éxito (el de la violencia) frecuente como táctica, su efectividad en establecer o mantener la identidad política de un grupo, su orden según unas normas, su reclutamiento frecuente de gente corriente y su tendencia a desarrollarse en cadencia con la acción política pacífica” (Tilly, 1978).

En efecto, Tilly establece una gran dependencia entre la violencia y los cambios políticos, que se influyen mutuamente: “la violencia colectiva europea no fue sino un derivado de las luchas por el poder; la cantidad e índole de la violencia dependió en gran medida de las reacciones de los gobiernos a las reivindicaciones de los diferentes contendientes al poder y los contendientes activos sobresalían del resto de la población en virtud de su grado de organización, su orientación hacia la igualdad de derechos y obligaciones y su control colectivo de recursos políticamente significativos” (Tilly, 1985).

Doug McAdam, otro de los principales representantes de este enfoque, determinó que “entre la oportunidad y la acción median las personas y su forma de entender la situación en la que se encuentran” (McAdam, 1983), además de atender a cuestiones macropolíticas que afectan a los movimientos y su desarrollo como las crisis políticas, la crispación política, la toma de decisiones inesperadas por la ciudadanía o la entrada de las cuestiones privadas en la política (McAdam, 1988).

⁹⁴ La violencia, según define Tilly, es “toda interacción social como resultado de la cual hay personas u objetos que resultan dañados físicamente de manera intencionada, o a los que se amenaza de manera creíble con padecer dicho quebranto”.

⁹⁵ Aspecto a discutir en el caso de aplicación del modelo propuesto en esta Tesis .

Por su parte, Tarrow (1998) considera como “oportunidades políticas” a las “dimensiones consistentes del entorno político que proporcionan incentivos para la acción colectiva al influir sobre las expectativas de éxito o fracaso de la gente”, que son “explotadas y expandidas por los movimientos sociales”, pero además las considera esenciales para la acción, porque determina cuándo se puede iniciar la movilización.

Tarrow también desarrolló el concepto de “ciclos de protesta” definidos como “una fase de intensificación de los conflictos en el sistema social: con una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un rápido ritmo de innovación en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de información e interacción intensificadas entre disidentes y autoridades. Dicho enfrentamiento generalizado produce externalidades que dan a los desafiantes al menos una ventaja temporal y les permite superar las debilidades en sus recursos base. Requiere que los estados ideen amplias estrategias de respuesta que son o represivas o facilitadores, o una combinación de ambas. Y produce resultados generales que son más que la suma de las consecuencias de un agregado de eventos desconectados” (Tarrow, 1998). Profundizando en los “ciclos de protesta”, Tarrow concluye que el fin de un ciclo de protesta nunca es tan uniforme como su comienzo, debido especialmente al incremento y variedad de interacciones que se producen en su desarrollo, lo que lleva hacia diferentes direcciones en la influencia que un ciclo de protesta puede tener sobre el proceso político de un país.

h. Teoría de los Marcos Cognitivos

Goffman (1974) propuso que la acción colectiva tiene que ver con nuestra percepción de los problemas, su racionalización, las opciones de solución y la acción. Esta propuesta fue desarrollada por Gamson (1988) denominando “marcos de acción colectiva” a los esquemas interpretativos que inspiran y legitiman la acción de los movimientos, que se tradujo en la “Teoría de los Marcos Cognitivos” que se divide en tres fases:

- I. Marco de diagnóstico: percepción del problema, identificación y análisis. Responsabilidad del problema.

- II. Marco de pronóstico: Plan para solucionar el problema. Estrategia, táctica y objetivos.
- III. Marco de motivación o de identidad: el individuo siente que forma parte de un grupo, se identifica con él, lo que le motiva para emprender la acción colectiva.

Este último término de “identidad colectiva” representa la base de la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales, orientados al origen de los movimientos sociales y la psicología de sus integrantes, en contraposición a la TMR centrada más en la organización y en los recursos disponibles.

i. Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS)

En Europa la investigación sociológica, como determinó Melucci (1999), estaba más preocupada del porqué surgían los movimientos sociales, que del cómo de la Teoría de Movilización de Recursos, sobre todo como consecuencia de aquéllos relacionados con el “estado del bienestar”. Unos movimientos sociales como el ecologista o el estudiantil, que nada parecían tener en común con los tradicionales de la clase obrera heredera del marxismo en lo referente a fines y objetivos⁹⁶, su sentido es la lucha por el poder del Estado. Para Tilly, los movimientos sociales se relacionan con dos procesos; la creación de Estados y de la ciudadanía en el marco de los partidos políticos y la consolidación de la economía de mercado. En el primer caso, los movimientos dieron lugar a organizaciones estables (sindicatos, asociaciones), y en el segundo a la tensión entre empresarios y trabajadores, que aún hoy perduran, incluso se han institucionalizado.

Alberto Melucci determinó que para que exista un movimiento social resulta imprescindible un sentimiento de “identidad colectiva” que dé sentido a la acción. Igualmente, su posición frente a la oportunidad política de la TMR fue crítica, pues en su opinión los movimientos surgen por cuestiones más sociales que políticas, y con Tilly, pensaba que los distintos conflictos sociales generaban distintas formas de acción colectiva. De ahí, que el origen del movimiento sea tan importante para los sociólogos europeos, así como la característica psicológica de sus integrantes, esto es, la “identidad colectiva”.

⁹⁶ Sin embargo, mientras que los movimientos en Estados Unidos acabaron por tener un sentido más pragmático, en Europa contaban con una mayor carga ideológica (Della Porta y Diani, 1999).

Por tanto, ya no son sólo los obreros los que se movilizan, lo pueden hacer desde asociaciones religiosas, a técnicos, o incluso colectivos específicos como pensionistas o jóvenes en paro. Y evidentemente, la manera de organizarse tampoco es la misma.

Otro de los autores de referencia en la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales, Alain Touraine (1984, 1990), aportó el concepto de “sociología de la acción” por el que concebía a la sociedad como una colectividad que dirige su destino, por lo que toda acción, favorece al movimiento social, pero en último término a la sociedad, ya que es una “sociedad programada”. Con esto lo que nos transmite Touraine es que no es una sociedad constituida de acontecimientos históricos, sino que es una sociedad productiva y cambiante. La sociedad programada representa una nueva cultura basada en la investigación y el desarrollo, el procesamiento de información, las técnicas y ciencias biomédicas y los medios de comunicación de masas. A estos cambios culturales responderían los nuevos movimientos sociales surgidos en esa época. En la sociedad definida por Touraine se diferencian necesariamente la elite dirigente, que impone los patrones culturales y los principios morales con los que identifica sus propios intereses, y los grupos dominados, que tratan de acabar con esta dominación (Candón, 2011). Los movimientos surgen de esta relación de poder, a diferencia de los movimientos históricos de lucha contra el Estado directamente. De entre estos movimientos, Touraine destaca los “movimientos culturales” como aquellos que pretenden cambiar la cultura de valores dominantes.

Volviendo a Melucci, teniendo en cuenta lo propuesto por Tourain, se considera necesario hacer referencia a las “sociedades complejas”. Con este término Melucci viene a descubrirnos una sociedad de intereses interrelacionados, unos a veces son dominantes y otros dominados, donde la sociedad de la información, el poder de la comunicación, la interpretación de los símbolos, las estructuras de poder son parte de un macrosistema. En él se manifiestan los intereses de unos pocos, que con una “identidad colectiva” se enfrentan a todo este macrosistema haciéndoles ver que otra forma de actuación es posible, que es necesario un cambio para que todos se sientan partícipes del sistema. En ocasiones, la denuncia sólo consiste en descubrir quién tiene el poder y obligarle a justificar sus actos, enfrentándose a sí mismo. En este sentido, para Melucci la movilización social es resultado de un paso previo y fundamental de

unión de sentimientos, de símbolos, de creencias, en definitiva, de construcción de una “identidad colectiva”.

j. Teoría de la Integración

Esta Teoría también llamada del consenso, iniciada en los años ochenta, pretende ser un punto de encuentro⁹⁷ entre la Teoría de los NMS y la TMR, o mejor dicho, llenar el vacío existente entre ambas. Esto significa dar valor a la primera en cuanto al origen de la acción colectiva, a sus causas cognitivas y psicológicas, y a la segunda como estrategia de acción para que la visibilidad de la “identidad colectiva” sea efectiva.

Las investigaciones que se han sucedido al amparo de esta Teoría redundan en destacar lo importante de cada una de ellas, incluso de otras Teorías menos generalistas, tratadas más arriba, con el ánimo de unificar criterios, desde el convencimiento de que una Teoría sola no puede explicar la diversidad de movimientos sociales tanto en origen como en la organización, como decían Johnston y Klandermans (1995), “lo mejor será centrarse sobre aquellas áreas donde la psicología social, los análisis estructurales y la elección racional puedan probar que son más poderosas en favor de una teoría global que nunca podrá ser” .

k. Teoría de la resistencia al cambio

En este bloque de enfoques modernos, se ha considerado pertinente incluir un apartado relacionado con las técnicas de simulación de sistemas complejos que permiten estudiar el comportamiento social. En concreto, y dentro de estos, a los sistemas dinámicos, los cuales, según Harich (2010) demuestran que las movilizaciones sociales para ser tenidas en cuenta lo primero que deben hacer es vencer la resistencia al cambio de los gobernantes, cuya máxima preocupación es mantener el sistema actual. Posteriormente, el objetivo sería determinar cómo incorporar el conocimiento experimentado de la población movilizadora. Harich estudia esta cuestión con la sostenibilidad ambiental.

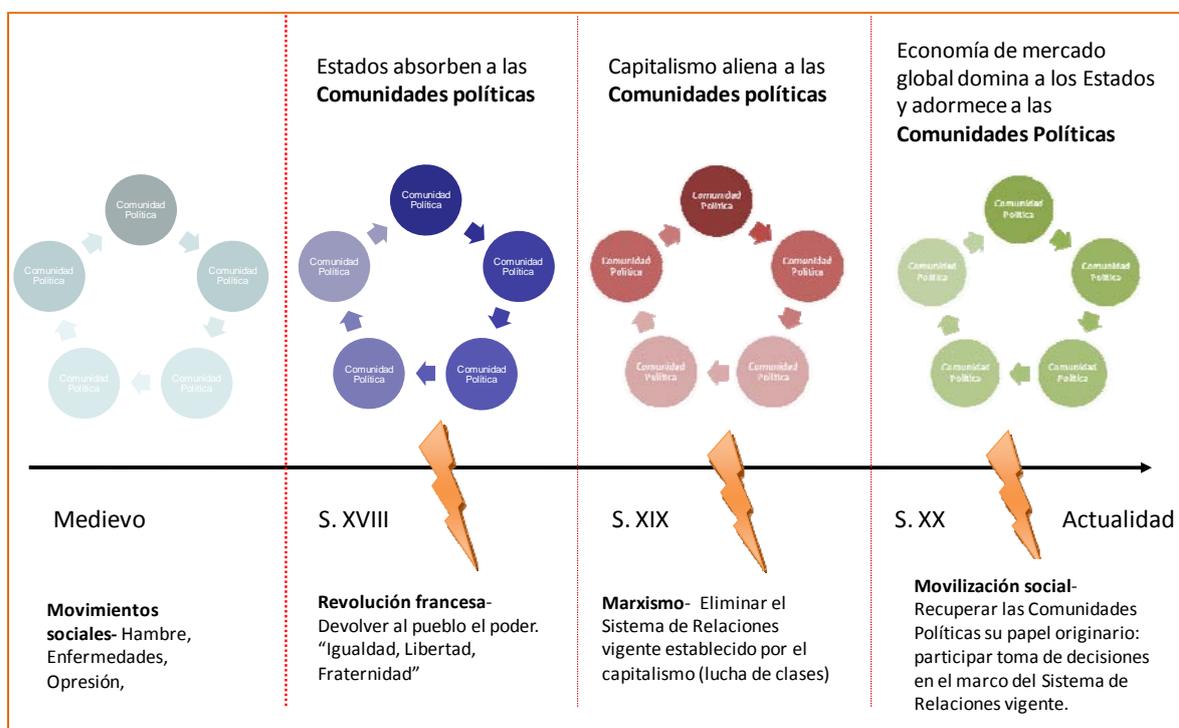
⁹⁷ Los contactos entre ambas Teorías se realizó a través de dos congresos organizados por Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow, editores de la obra colectiva resultado de aquellos encuentros : “From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures” (1988).

Finalmente, el modelo de Harich considera las fuerzas endógenas de resistencia cultural y recomienda lo siguiente: divulgar los procesos que han tenido éxito ante movilizaciones sociales, considerar la resistencia al cambio, compromiso de todas las partes con el problema, incentivar a la sociedad movilizada con el cambio, y comunicar los logros obtenidos por un proceso de cambio.

2.3 Propuesta de entendimiento

Esta propuesta de entendimiento comienza con la acertada conclusión con la que termina el anterior apartado. Porque, esta es la primera idea que se presenta, es decir, que no existe una Teoría que reúna la totalidad de los movimientos sociales dada la complejidad de las sociedades actuales siguiendo a Melucci. Y es que la “identidad colectiva” de la Teoría de los NMS lleva a la acción colectiva desde jubilados hasta ciclistas urbanos, pasando por trabajadores de una multinacional y por asociaciones sin ánimo de lucro que en un momento dado pueden llegar a congregarse a cientos de ellas. Por tanto, la unificación de intereses, la psicología de los miembros de un movimiento para actuar, se presenta como irrenunciable en el estudio para entender la movilización. Es lo que ha sucedido a lo largo de toda la Historia.

Figura 1.4. Evolución concepto de movilización social



Fuente: Elaboración propia

En efecto, para que haya movilización social se precisa de una razón que motive a los individuos. Evidentemente, detrás de la psicología de cada persona hay muchas razones que finalmente le hace decidir unirse a la acción colectiva. Sin embargo, si podríamos concluir que esta motivación puede ser constructiva, “lucha por algo”, y/o destructiva, “lucha contra algo”.

Pero igualmente imprescindible es determinar cuál es su objetivo, que puede atender a varias razones como el cambio total en el sentido de la actuación de un gobierno, una llamada de atención ante determinadas situaciones políticas, económicas o sociales, una propuesta de cómo enfocar un asunto, u obligar a los poderes que se esconden detrás de un hecho a salir de su esfera privada y responder en la esfera pública.

Por tanto, convencidos de la idoneidad de emprender la “lucha”, con la motivación como motor y el objetivo como finalidad, es decir, el porqué y el qué, el siguiente paso sería pasar a la acción. Para ello, el conocimiento de la organización, la coordinación y la utilización de los recursos disponibles, esto es, todo lo que de alguna manera determinaba la TMR que era lo más importante de una movilización social, es del mismo modo fundamental.

Ya hemos determinado que los objetivos que conducen a la agrupación de un determinado número de individuos en una acción colectiva son de diversa naturaleza, pero para esta tesis, nos centraremos en aquellos que son de ámbito público, de tal manera que las movilizaciones son reivindicaciones a las instituciones públicas y el gobierno, puesto que de ellos depende el actuar o no, para solucionar el enfrentamiento o conflicto.

En este contexto, los individuos ya organizados, deben decidir si para acceder a las instituciones públicas lo van a hacer en el marco del sistema de relaciones vigente o al margen del mismo. En el primer caso es claro el sentido conciliador de la movilización, mientras que en el segundo el carácter predominante adopta una posición revolucionaria, en el sentido marxista de romper con lo establecido para imponer un nuevo sistema de relaciones, incluso con actos violentos, lo que para Tilly eran normales en la vida política.

Ante las distintas movilizaciones sociales el gobierno, por lo general, suele ser contrario, aunque también puede manifestar acercamiento a su motivación⁹⁸, o

⁹⁸ Piénsese en el caso de movilizaciones sociales reclamando el final de actos terroristas.

permanecer al margen⁹⁹ considerando que atañe a otros poderes en el marco del sistema de relaciones vigente.

En conclusión, en lo referente a Teorías, desde esta propuesta de entendimiento se aboga por la última de ellas, la Teoría de la Integración, que es la que al fin y al cabo más opciones reúne para poder entender una movilización social, desde su gestación (NMS) hasta su acción final (TMR).

Figura 1.5. Expresión gráfica de la propuesta de entendimiento de Movilización Social



Fuente: Elaboración propia

3. PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

3.1. Introducción

A comienzos de los años 90 planificadores y evaluadores del ámbito americano perfilan el concepto “empowerment” para expresar, dentro de la tradición movilización social, un proyecto de reconstrucción social de la comunidad política con acciones de innovación y transformación del Sistema de Relaciones desde abajo (Friedmann, 1992).

Así, la propuesta de entendimiento del concepto de comunidad política, nos lleva a considerar a ésta en sus diferentes niveles para abordar este nuevo concepto de planificación en el ámbito público, con referencia a las ideas

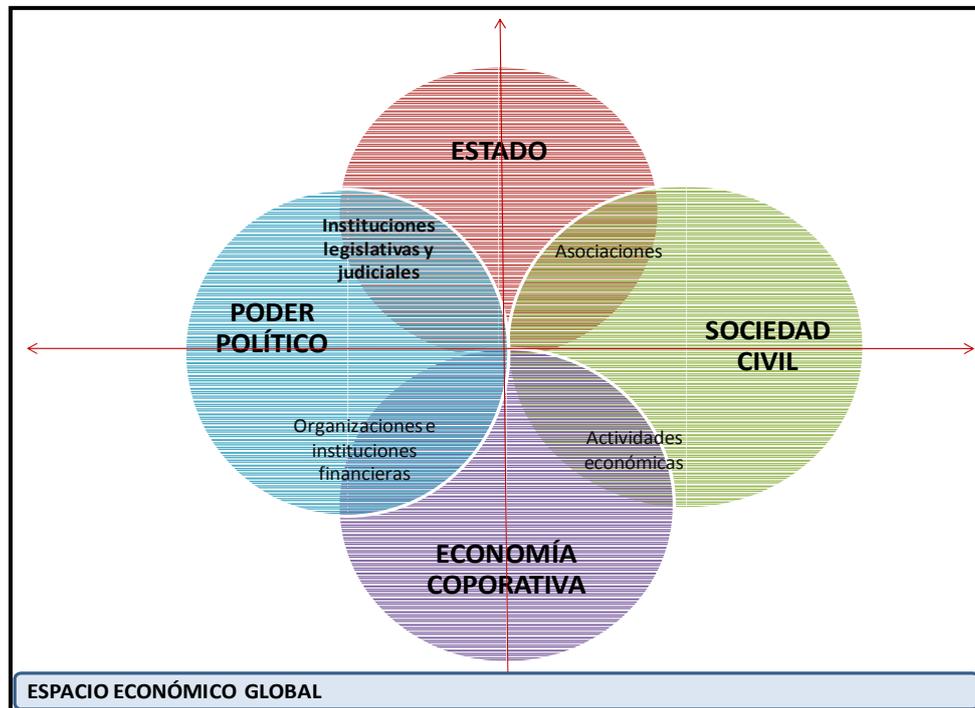
⁹⁹ Por ejemplo, trabajadores de una multinacional movilizados para evitar un Expediente de Regulación de Empleo. En este caso, la posición más cómoda para el Estado es la neutral de inicio.

presentadas por John Friedmann (1986). Así, si la primera comunidad política es la familia, y la siguiente los hogares, llegamos sucesivamente a la comunidad política universal, que es la suma de la totalidad de comunidades políticas establecidas en la Tierra. Sin embargo, en este apartado nos centraremos en las comunidades políticas que se han constituido como un Estado. Esto es, que han otorgado el poder de decisión y de garante de las libertades de los miembros de la comunidad política al Estado. En este sentido, el desarrollo de estas comunidades políticas, que a su vez es la suma de otras comunidades políticas, no sólo depende del Estado y su relación, también existen otros dominios que ejercen su influencia. Según Friedmann (1986) son cuatro los dominios existentes que forman la comunidad política: la sociedad civil (familias, hogares); los gobernantes (partidos políticos, agentes sociales); la economía (las empresas, los bancos, los lobbies económicos); el Estado. Cada uno de estos dominios posee una cierta autonomía con sus instituciones principales que dominan su respectiva esfera. En cada uno de estos dominios se identifican formas distintas de poder: Estatal, Social, Económico y Político (gobernantes) que dependen de los recursos que los actores en dicho dominio puedan movilizar.

A continuación se muestra una figura que trata de sintetizar estos cuatro dominios, y las relaciones/conflictos entre ellos. Así, el Estado tiene muchos centros de poder, que con frecuencia se encuentran en desacuerdo unos con otros, y que raras veces actúan de modo coordinado. En cuanto a la sociedad civil, los distintos tipos de hogares y unidades familiares responden a una diversidad cultural y de clases sociales. También la economía corporativa presenta actores, en competencia y muchos en conflicto, reuniéndose y asociándose sólo cuando se promueve su interés colectivo. Finalmente, el poder político es el conjunto de los representantes de las diferentes ideologías, que implican y representan a los tres dominios restantes.

De este modo, un esquema en el que las cuatro esferas adquieren la misma dimensión, representará un modelo con un sistema de relaciones sociales equilibrado, es decir, una sociedad madura, al representar los cuatro aspectos la misma significación. Por el contrario, las desigualdades de los tamaños de las esferas indican desequilibrios en las relaciones sociales. Sin embargo, la realidad muestra que los desequilibrios son muchos e importantes y que es necesario trabajar para corregirlos y acercarnos, a relaciones de poder justas, democráticas y adecuadas a la dignidad de la persona humana (Cazorla, 2004).

Figura 1.6. Los cuatro dominios de la esfera pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Cazorla (2004) y Friedmann (2001).

En cada dominio existen diferentes niveles de organización territorial: local, regional, nacional, e incluso supranacional como la Unión Europea. Los intereses de cada dominio en cada nivel de organización territorial normalmente no coincidirán con precisión, aunque es conveniente la creación de coaliciones sobre cuestiones específicas. En la organización territorial resulta determinante el papel de las instituciones internacionales, vinculadas y operativas principalmente en territorio europeo, que han contribuido a marcar el curso de la historia sin embarcarse en operaciones violentas de carácter militar.

El diagrama se muestra como un punto de partida útil para entender los conflictos que se suceden en el territorio y muestra un espacio sociopolítico que permite localizar determinadas instituciones relevantes de poder, como las legislativas entre el Estado y los gobernantes o las actividades económicas informales entre la Economía corporativa y la sociedad civil. La localización de las instituciones relevantes, o de poder, en el diagrama permitirá estimar la importancia relativa de cada dominio en cada una de las sociedades.

Según Friedmann (2001), las comunidades políticas tienen cuatro elementos que las caracterizan:

I.- El territorio y sus límites, que marcan el ámbito de las autoridades formales, aunque pueden cambiar y modificarse. Sobre este espacio físico (espacio vital) se inscriben los cuatro dominios y se producen las competencias por el poder entre los gobernantes y el Estado.

II.- La población o conjunto de personas que se inscriben en los territorios, cuya participación en la vida pública es esencial para la constitución de la comunidad política.

III.- La tradición cultural entorno a la cual se establece, en incluso se rige, la comunidad política

IV.- Finalmente, cada sistema territorial define una distribución de poderes legales y una organización propia sobre la que se establecen los diferentes niveles de gobierno y las reglas político-administrativas. Actualmente gobiernos regionales y organización territorial que incluyen la nación, la región (provincia), el municipio y la ciudad. Por debajo del nivel de la ciudad, las comunidades políticas, a través de asociaciones o de otro tipo de organización reclaman ciertos derechos territoriales y de poder. Y por encima del nivel nacional existen grupos de naciones que forman bloques suprarregionales.

Los cuatro dominios de la práctica social presentan relaciones entre ellos. Cuando el poder se acumula en instituciones y grupos que se sitúan dentro del Estado y la economía corporativa, disminuye el poder de los grupos e instituciones de la sociedad civil y los gobernantes. Esta concentración del poder responde a la capacidad de que la gente se organice en la comunidad política dando respuesta a nuevas demandas de gobernación participativa.

Algunos espacios de vida se refieren a la existencia de situaciones de exclusión virtual del poder económico y político refiriéndose a procesos históricos de debilitamiento sistemático de la comunidad política. En el caso extremo, este debilitamiento puede tomar forma de dictadura apoyada por el poder militar que limita la actividad de los gobernantes, impone controles sobre los movimientos sociales e intenta restringir a las asociaciones civiles. La intimidación del Estado elimina de esta forma la acción colectiva de la sociedad.

Tocqueville fue de los primeros en percatarse de estos riesgos de abuso de poder sobre los ciudadanos.

La anterior situación contrasta con las sociedades con procesos democráticos, en donde no sólo se llegan a superar total o parcialmente las restricciones políticas y los procesos de exclusión, sino que se pone en valor la importancia de la Administración Local y se enfatiza la trascendencia que tiene para el conjunto de los ciudadanos la participación de las personas en todo lo concerniente a la vida cotidiana de la sociedad.

3.2. Los cuatro modelos de planificación

Para Friedmann (1995) la planificación es la práctica profesional que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público. Aún más allá, la planificación es la búsqueda de soluciones presentes que satisfagan las necesidades futuras que demanda la sociedad. Según el tipo de sociedad que nos encontramos, la percepción de la realidad da lugar a un conocimiento determinado (Friedmann, 2011) que también afecta a los modos de acción. El tratamiento del concepto de conocimiento que se hace en este apartado, más que centrarse en la epistemología¹⁰⁰, se orienta a la adquisición del conocimiento a través de la experiencia vital o del estudio de determinadas técnicas y competencias. Concretamente, se refiere al conocimiento experimentado que poseen los miembros de una comunidad en tanto que viven en ella, con ella y por ella, y al conocimiento experto, o técnico, adquirido por los planificadores, los técnicos de la administración y los gobernantes, estos últimos para gestionar los intereses de la comunidad política.

Igualmente, y teniendo en cuenta esta idea del conocimiento, podría entenderse la planificación como aquella forma de la razón que vincula el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público; aún más, la forma de la razón que intenta vincular el conocimiento científico y técnico con los procesos de orientación social¹⁰¹, o de transformación social¹⁰²

¹⁰⁰ Doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico

¹⁰¹ Se entiende por Orientación Social a la planificación que se realiza en una sociedad a partir de las estructuras existentes en ella misma. A través de sus instituciones, organizaciones y dirigentes, se plantean nuevos caminos u orientaciones por los que puede dirigirse. No se plantean cambios en la sociedad, sino desarrollos de la misma, según su orden actual.

¹⁰² Transformación Social, hace referencia a procesos que plantean la necesidad de proveerse de nuevas formas de planificación que modifiquen y cambien la sociedad. La intención del proceso planificador es, por tanto, promover transformaciones de las estructuras de la sociedad.

(Salvo, 2004) que tienen en cuenta el conocimiento experto de todos miembros de la comunidad política.

Por tanto, y en resumen, planificación es el paso del conocimiento, experto y/o experimentado, a la acción. El contexto que interesa en esta investigación doctoral es la acción en el ámbito público. En este sentido, tomaremos como referencia los cuatro modelos de planificación pública descritos por Friedmann (1986), con especial atención al modelo de “planificación como movilización social” objeto de estudio de esta tesis.

A continuación se detallan sintéticamente los cuatro modelos de planificación de aplicación al ámbito público.

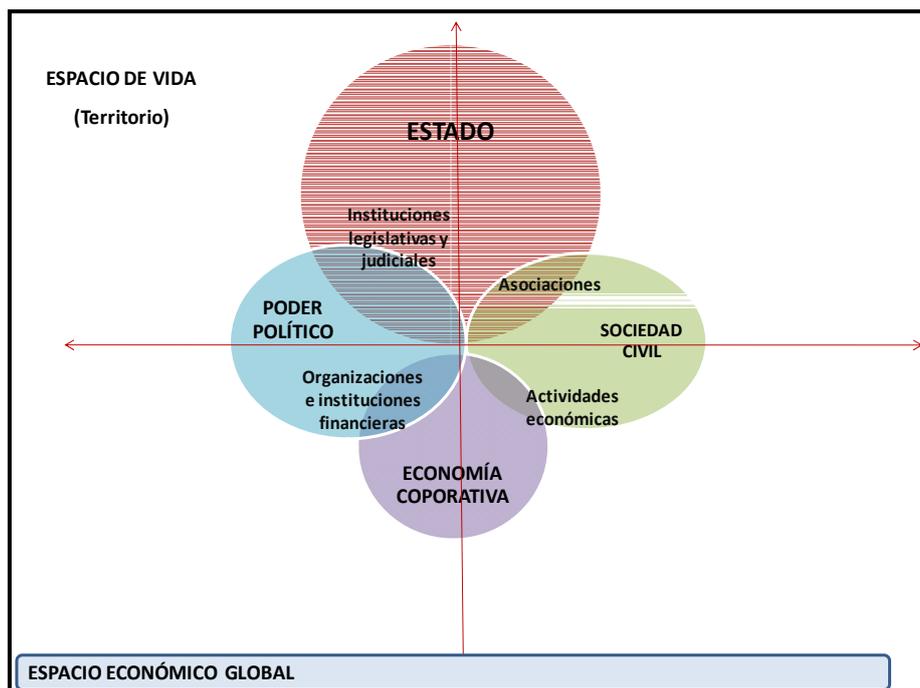
I. Modelo de Reforma Social

Volviendo al primero de los conceptos, encontramos en Popper (1934) un defensor del conocimiento científico, por ser el mejor y más importante con el que contamos, como base para la toma de decisiones de los gobernantes para resolver los problemas de la comunidad política. En la misma línea se manifestó con anterioridad Max Weber, aunque recalcó la necesidad de la neutralidad del científico, ya que en la ciencia no debería encontrar el gobernante la razón inequívoca de su acción (Gil, 1997).

Por tanto, la Planificación como Reforma Social consiste en planificar desde el Estado, con el asesoramiento de la comunidad científica, pero sin la participación de los miembros de la sociedad civil, que pueden, eso sí, aceptar o rechazar los resultados del equipo de expertos. Igualmente, la influencia de los gobernantes es reducida, encontrando su modo de participar a través de los procedimientos administrativos.

En relación a los cuatro dominios, el ámbito que adquiere más importancia en este modelo es el del Estado, brazo ejecutor del político que actúa al dictado del ámbito científico. La influencia de los políticos es reducida, siguiéndose el cauce del procedimiento administrativo. La sociedad civil tiene un papel receptor de las razones técnicas del proceso y, en último término, de aceptar o rechazar unos resultados que le ofrece el equipo de expertos.

Figura 1.7. Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Reforma Social



Fuente: Elaboración propia a partir de Cazorla (2004) y Friedmann (2001).

II. Modelo de Análisis de Políticas.

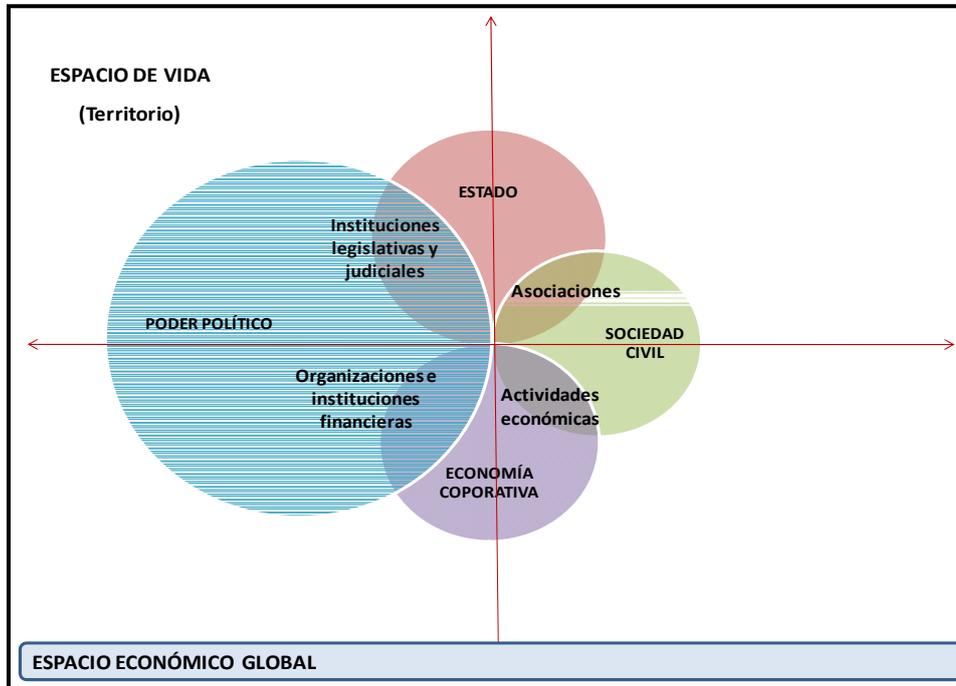
El desarrollo de nuevos métodos a mediados del pasado siglo XX para la toma de decisiones de variables complejas como el Análisis de Sistemas¹⁰³ o las Ciencias de Gestión¹⁰⁴ aplicadas a la Administración Pública, y su uso para la orientar la acción política, es el origen del modelo de planificación como Análisis de Políticas. A diferencia del modelo de Reforma Social, la independencia de estas nuevas metodologías, garantiza una decisión imparcial, al margen de ideologías, precisamente lo que Weber reclamaba. Sin embargo, al igual que en la Reforma Social, la sociedad civil queda fuera de esta toma de decisiones.

En este modelo, los políticos son los máximos responsables, y el Estado debe de dar la decisión política adoptada. Por su parte, la sociedad y la economía corporativa apenas tienen relevancia.

¹⁰³ El Análisis de Sistemas tiene un origen histórico militar, vinculado a la Investigación Operativa. Aparece, finalizada ya la Guerra Mundial, situándose su fecha de origen en 1948 coincidente con la creación de la Rand Corporation como empresa de asesoramiento sin afán de lucro y financiada inicialmente por la Fundación Ford (Torrón, 1997).

¹⁰⁴ La unificación de los conocimientos de los directivos de empresas en un cuerpo de doctrina denominado Ciencias de gestión. Sus autores principales son Taylor y Fayol.

Figura 1.8. Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Análisis de Políticas



Fuente: Elaboración propia a partir de Cazorla (2004) y Friedmann (2001).

III. Modelo de Aprendizaje Social

Este modelo rompe con los dos anteriores en cuanto al entendimiento tradicional de planificación desde arriba (top-down). Si los modelos de Reforma Social y Análisis de políticas determinan que el conocimiento experto científico es el más importante, e incluso el único, para la toma de decisiones, el modelo de Aprendizaje Social abre la puerta al conocimiento experimentado de todos los miembros de la comunidad política para orientar la acción, incluida la sociedad civil (De los Ríos, 2002). Friedmann (1986), en su libro "Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action", concede a Mumford el honor de sentar la base del concepto de aprendizaje a través de una reflexión sobre planificación regional que contaba con cuatro fases:

- I. Una serie de estudios para obtener una imagen con múltiples estratos de la región en su dimensión histórica

- II. Un esbozo de las necesidades regionales y de las actividades expresadas en términos de ideas sociales y propósitos formulados de forma crítica
- III. Una reconstrucción imaginativa y una reconstrucción del futuro de la región
- IV. y lo más importante, la “absorción inteligente” del plan por la población regional y su traducción en acción a través de las agencias políticas y económicas apropiadas

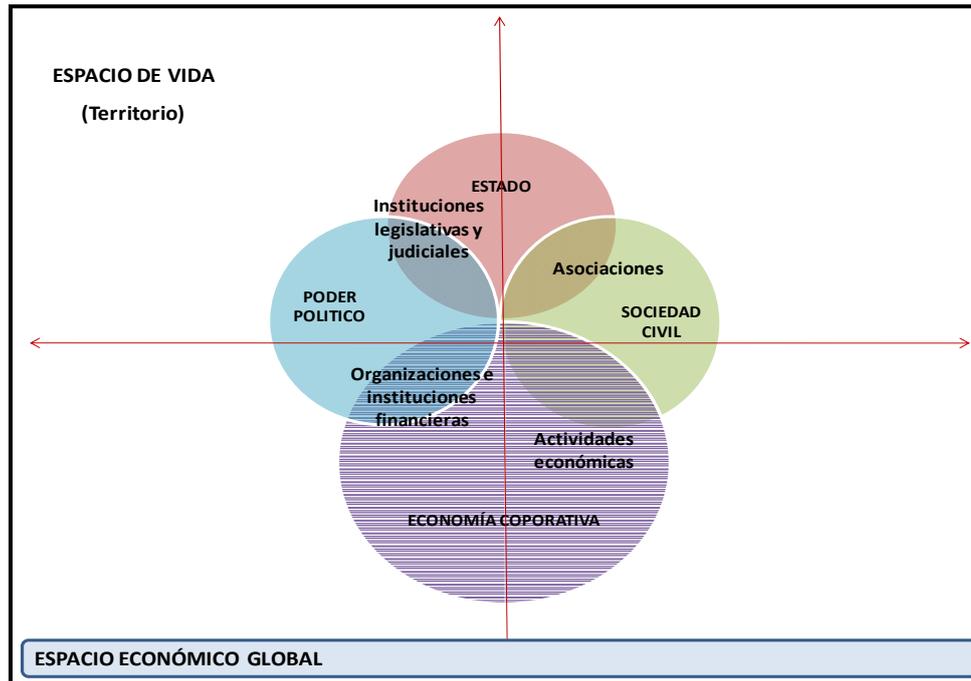
Así, el modelo de Aprendizaje social reconoce en el intercambio de conocimientos, experto y experimentado, en el diálogo, el origen de la acción. Además del aprendizaje que genera la acción a través de la participación, hay que fomentar y encauzar el aprendizaje a través de una adecuada gestión del conocimiento, donde deberá indicarse cómo se depurará y se transmitirá la experiencia adquirida (Kaplan y Norton, 1996).

Es por tanto un proceso dinámico que lleva a toda la comunidad política a convertirse en protagonista, y mediante el diálogo y la aplicación del mismo mediante la acción, deriva en un “learning by doing” (aprender haciendo) en donde de forma natural¹⁰⁵ se incorporaran en la metodología numerosas cuestiones no contempladas en un principio y que acaban siendo relevantes a medida que se avanza en el mismo (De los Ríos, Cazorla, 2002).

En la distribución de los cuatro ámbitos, el Estado queda relegado a un tercer plano, e igualmente los políticos adquieren una significación moderada, puesto que la participación de las organizaciones políticas tiene lugar, como la del resto de los ajustes sociales, en un ambiente de igualdad con el resto de los actores, y no como una organización de interés que impone sus decisiones. El protagonismo lo tiene el ámbito privado – empresarial en sentido amplio como conductor e impulsor de los procesos.

¹⁰⁵ “El conocimiento de la realidad no se debe hacer sobre las personas, sino con las personas” (Espinoza, 1986).

Figura 1.9. Los cuatro dominios de la esfera pública. Modelo Aprendizaje Social



Fuente: Elaboración propia a partir de Cazorla (2004) y Friedmann (2001).

IV. Modelo de Movilización Social

Partiendo de lo expuesto más arriba, en cuanto al concepto de movilización social, podríamos decir que en sí misma es contraria a la planificación, pues de alguna manera la acción colectiva lo que viene a reclamar, en el ámbito público¹⁰⁶, es una posición de crítica frente a la actuación de los responsables de la planificación.

En este contexto, Friedmann (1986) en el capítulo que dedica a la planificación como Movilización Social es consciente de esta primera idea contradictoria, pero más abajo rápidamente lo soluciona advirtiendo que las movilizaciones sociales han dado lugar a importantes procesos de transformación social. Así, Friedmann insiste en que planificación en el ámbito público es el vínculo entre conocimiento y acción, y ésta puede ser aplicada como guía societaria o transformación social, y continúa advirtiendo que la planificación no es función exclusiva del Estado, y por tanto, los movimientos sociales, que en sí misma son una crítica social, son esenciales para construir, para comenzar de nuevo,

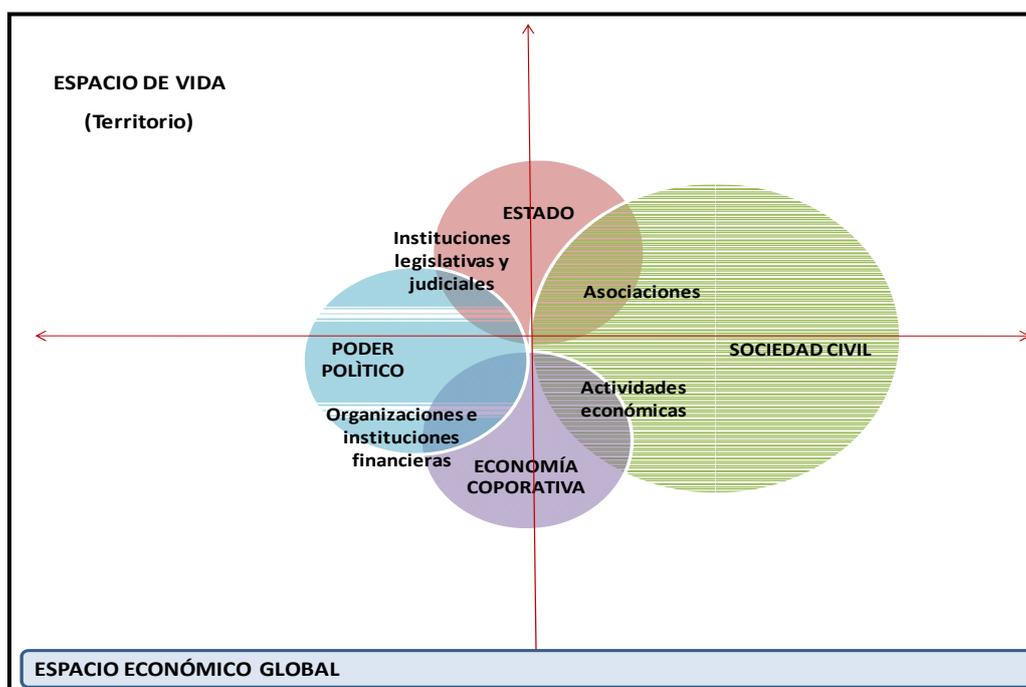
¹⁰⁶ Las movilizaciones sociales, como se ha determinado anteriormente, no tienen que ver únicamente con las actuaciones del Estado y sus gobernantes, pueden ser de toda índole. Sin embargo, en este apartado lo que nos interesa es justamente las que se originan en este ámbito.

apuntando a una humanidad más plena. Esto es, en definitiva, reconocer el valor del conocimiento experimentado que se moviliza socialmente, y que debe enriquecerse con la propia práctica del grupo movilizado.

Friedmann, reforzando lo anterior, concluye que a pesar de la connotación negativa que pudiera tener la movilización social, sin embargo, es la única tradición que puede hacer frente al orden dominante, rechazan aceptar la desigualdad, la impotencia, la explotación o la alienación.

En la figura de los dominios en la esfera pública, en este caso el ámbito más relevante es el de la sociedad civil organizada, pues es el contexto social desde donde tienen lugar las relaciones organizativas de los procesos de movilización que dan lugar y alimentan el proceso. En segundo lugar, adquiere relevancia el ámbito político, si de esa confrontación se pasa al diálogo, a la planificación, ya que ésta precisa de la articulación público – administrativa. Por último, el dominio privado empresarial que trabaja y participa en un tercer lugar; no es por ello menos importante, pues es para que la planificación sea posible, concretada en programas o proyectos, depende de la participación de ese ámbito.

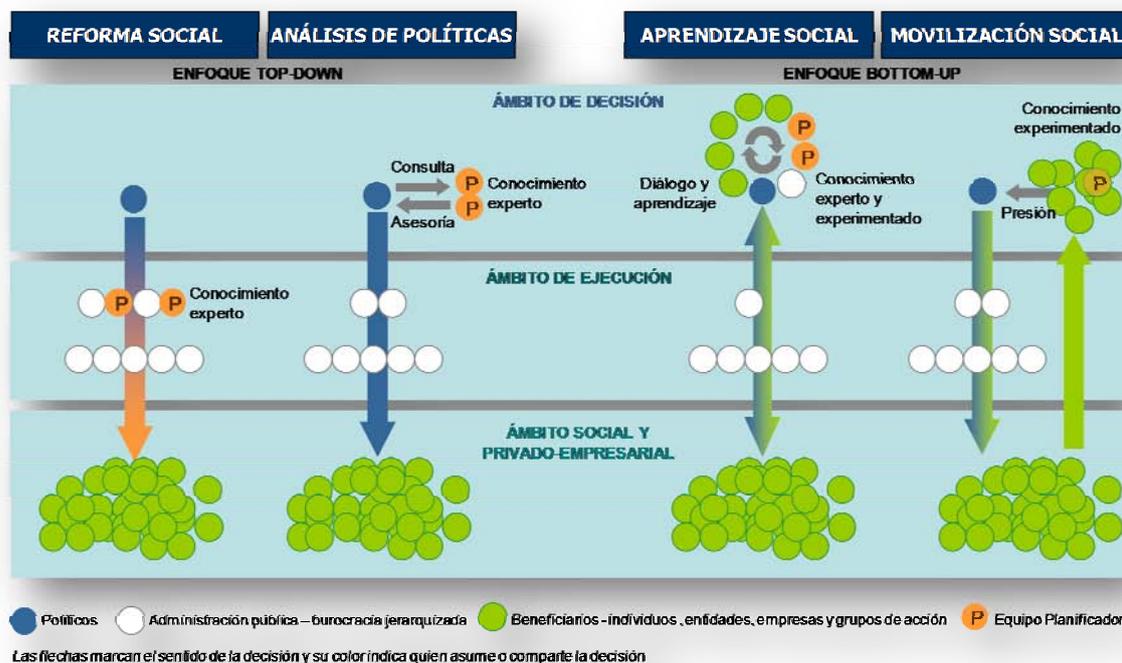
Figura 1.10. Los cuatro dominios de la esfera pública Modelo de Movilización Social.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cazorla (2004) y Friedmann (2001).

Yagüe (2007) resume los cuatro modelos de planificación en el siguiente gráfico.

Figura I.11. Mapa conceptual de los modelos de planificación de Friedmann



Fuente: Yagüe (2007).

3.3. Propuesta de entendimiento

Se entiende por tanto, y en coincidencia con Friedmann, que planificación es el paso del conocimiento a la acción, y las variantes o los modelos de planificación se fundamentan en la forma en que se gestiona ese conocimiento¹⁰⁷ y su aplicación.

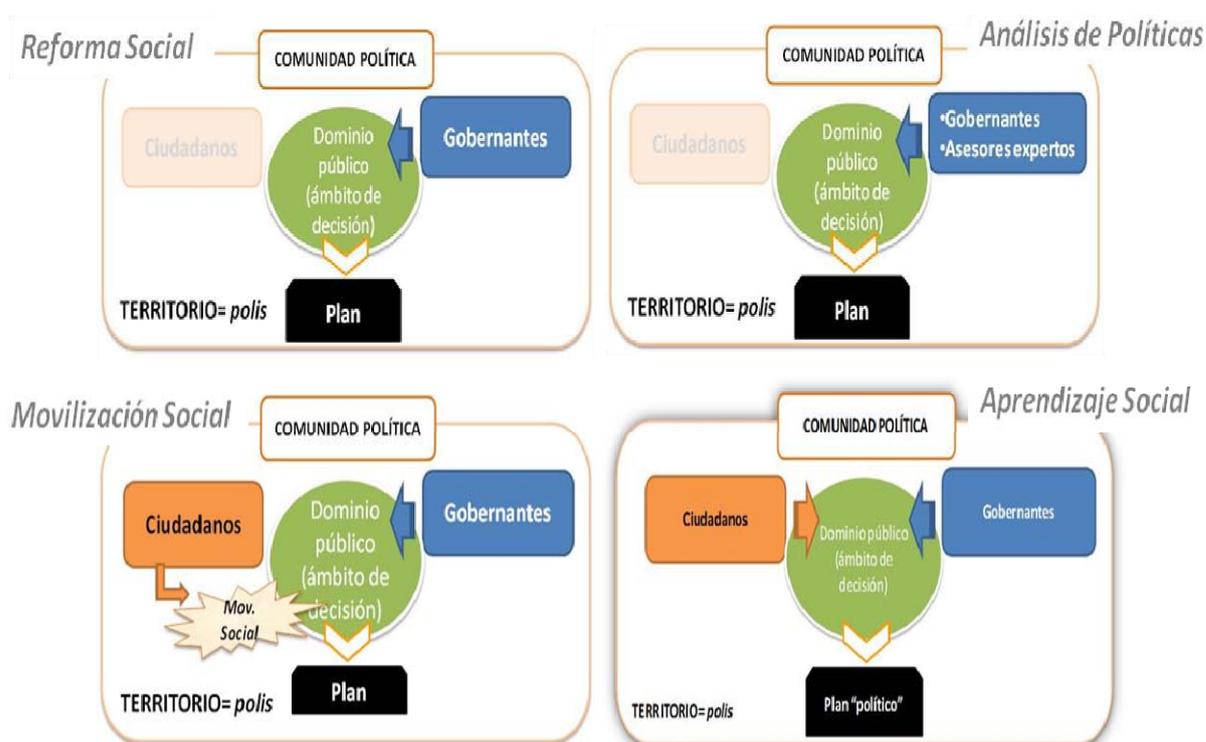
Por otra parte, de la exposición de los cuatro modelos, parece que se podría tender más hacia unos que hacia otros, aunque sólo fuera por empatía. Sin embargo, analizado el contexto con la visión objetiva que requiere esta

¹⁰⁷ Aquí, la “gestión del conocimiento” se plantea como la administración por parte del planificador de los conocimientos disponibles, experto y experimentado. No obstante, el término “gestión del conocimiento” es algo etéreo ya que responde a multitud de definiciones. Hay quienes se centran en las personas, su desarrollo y el aprendizaje, otros en la gestión de información y su almacenamiento, y algunos en la medición del capital intelectual (Sánchez, Vega, 2006). Igualmente, para Hatchuel (2002) la “gestión del conocimiento” no designa un conjunto de prácticas puestas a prueba sino más bien un conjunto de preocupaciones, diversas experiencias y, por supuesto, un eslogan que responde al de organización.

propuesta de entendimiento, es evidente que no hay modelos mejores y peores, tan sólo situaciones que se adaptan mejor a un modelo determinado.

Así, los modelos muestran los diversos caminos que en el ámbito público, se plantean, aunque no se pretende con esta descripción determinar que estos modelos expliquen todo el complejo sistema de relaciones sociales, sí se considera de ayuda conocer qué influencia tienen los distintos ámbitos descritos para la toma de decisiones. De esta forma, y con base en la figura 1.3, desde el punto de vista de la planificación, en todos los modelos del ámbito de la decisión surgiría un plan, siendo en el caso concreto del modelo de Aprendizaje Social un Plan “Político”, entendido éste como el fruto de la participación conjunta en la “polis” aristotélica

Figura 1.12. Propuesta de entendimiento simplificada de los modelos de Planificación de Friedmann



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, y recalcando la flexibilidad de estos modelos, una consideración relevante es el frecuente escenario en el que determinadas situaciones se explican como modelos mixtos de Análisis de Políticas y Aprendizaje Social ó Movilización Social y Aprendizaje Social. Concretamente, el Modelo de gestión que se presenta en esta tesis parte en origen de una movilización social, y

concluye como un modelo de Aprendizaje Social, de hecho Friedmann (1986), afirma que el Aprendizaje Social no es sólo compatible con la planificación radical, como él llama a la planificación como Movilización Social, sino que es esencial para su práctica.

En este sentido, podría entenderse este modelo como una variante del modelo de Aprendizaje Social, sin embargo, Friedmann clarifica que la forma en que el conocimiento experimentado se manifiesta, mediante la movilización social, tiene una entidad suficiente como para considerarlo un modelo aparte de planificación.

En otro orden, a Weber se le ha instalado acertadamente en el grupo de autores defensores de la Reforma Social¹⁰⁸, en tanto que confiere al conocimiento científico un gran valor, pero Weber también admitió la existencia de dos tipos de conocimiento: el científico (experto) y el de sentido común (experimentado) que se apoya esencialmente en la experiencia vivida y en la intuición que por ser personales y vagamente específicos, delimitan un conocimiento particular el cual no pretende apegarse a los cánones universales del saber científico. En este sentido, esta propuesta de entendimiento aboga por el aprovechamiento de estos dos conocimientos, ambos en igualdad de valor, cuando la circunstancia lo permita.

Concluyendo, en lo relativo a los actores que participan en los diferentes modelos, esta propuesta de entendimiento sigue a Yagüe (2007), que agrupa los cuatro tipos de actores en el sistema relaciones sociales en el territorio de la siguiente manera: los políticos en el ámbito de decisión; la Administración en el ámbito de ejecución; y los actores sociales y actores económicos agrupado en el ámbito de los beneficiarios. Asimismo introduce como elemento distinguible en el mapa conceptual el equipo planificador, entendido desde un punto de vista técnico, para apreciar el rol que juega en cada modelo. En este sentido es destacable como el equipo planificador puede llegar a integrarse o mimetizarse de manera más clara con la administración en el caso de Reforma Social, o con los actores sociales movilizados en el modelo de Movilización Social. En este caso, Friedmann va más allá, afirmando que los planificadores deben incluso asumir la ideología de la sociedad movilizada. En cuanto a los políticos, en

¹⁰⁸ Hay que tener en cuenta que las denominaciones de los distintos modelos de planificación corresponde a Friedmann, por lo que ni Weber ni el resto de autores se refieren a Reforma Social, Análisis de Políticas, Aprendizaje Social o Movilización Social.

La planificación en el ámbito público lo es en sí misma porque son los políticos los que deciden cómo planificar. Así, tanto en el caso de Reforma Social como en el de Análisis de Políticas el “planificador de ámbito público” opta por la supremacía del conocimiento científico, mientras que en los modelos de Aprendizaje Social y Movilización Social, la decisión es la de integrar el conocimiento experto y el experimentado, en el primer caso, y la de considerarlo en el segundo.

Concretamente, en el modelo de Movilización Social, si bien se acepta que es un modelo de planificación con entidad propia, no es óbice para entender que si los gobernantes acuerdan con la comunidad movilizada actuar para solucionar sus reivindicaciones, esta actuación podría ser en forma de Reforma Social, Análisis de Políticas o incorporando a la comunidad en la toma de decisiones, en cuyo caso el modelo de Movilización Social culminaría con un modelo de Aprendizaje Social, lo que de acuerdo con lo expuesto anteriormente sería la base de una comunidad política, es decir, que en un espacio de dominio público, entendido como el ámbito de la decisión, los ciudadanos participan en la vida pública conjuntamente con los gobernantes.

En los últimos años la Administración en las sociedades avanzadas ha ido evolucionando hacia un nuevo enfoque en el que asume su papel de prestador de servicios de calidad, dejando atrás posiciones más clásicas como el ejercicio de autoridad y correspondiente control. Esta nueva concepción adquiere una especial relevancia por su indudable cercanía al ciudadano. Así, la gestión de las Administraciones se caracteriza cada vez más por intentar cubrir las demandas sociales como prestación de servicios complementarios a los de su ámbito de actuación, dinamización de la economía local, compromiso de calidad, eficiencia en la asignación de recursos y transparencia en la gestión.

En la organización de la Administración, los empleados públicos¹⁰⁹, en función de su grado de gestión y de toma de decisiones, ejecutan las instrucciones de la Alta Dirección Política, que es donde reside, al final, la responsabilidad del buen funcionamiento y gestión de la Administración. Para ello, una de las claves reside en la motivación del empleado público. En este sentido, la Administración y los políticos están íntimamente relacionados.

¹⁰⁹ Hace referencia a todos los niveles de la Administración.

Friedmann (1989) en la explicación del modelo de planificación como movilización social entiende que el cliente es la propia sociedad movilizada. En este contexto, el ciudadano es entendido como consumidor de los servicios que presta la Administración, por lo que se le puede considerar como un cliente de la misma. Por tanto, adquiere la capacidad de exigir calidad, entendiendo ésta como una respuesta a sus necesidades reales. De esta forma, la Administración tiene que responder convenientemente ante su cliente, por lo que utiliza todas las herramientas y metodologías a su alcance para satisfacer sus demandas.

La Alta Dirección política, en definitiva, debe entender que el ciudadano de la comunidad política es su cliente, y aunque en un principio podría plantearse la disyuntiva *Administración - Ciudadano como Empresa - Cliente*, existe una gran diferencia en la innovadora Gestión Pública, que va más allá: la estimulación de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Por eso, finalmente es la Alta Dirección la que debe integrar lo más posible al ciudadano en la estructura del funcionamiento de la Administración, de forma que su gestión esté avalada desde el principio por su fin último, satisfacer las necesidades del ciudadano - cliente.

Aparece, por tanto, una nueva estructura en la cual la gestión se considera como una responsabilidad de todos, incluidos los ciudadanos. En su conjunto, conforman un todo comunicado y coordinado entre sí. Esta figura se corresponde con el modelo de planificación de Aprendizaje Social, e incluso de Movilización Social, ya que en éste último los ciudadanos son la base “conflictiva” en la que se sustenta el modelo.

Figura I.14. Nuevo enfoque en la estructura de la Administración



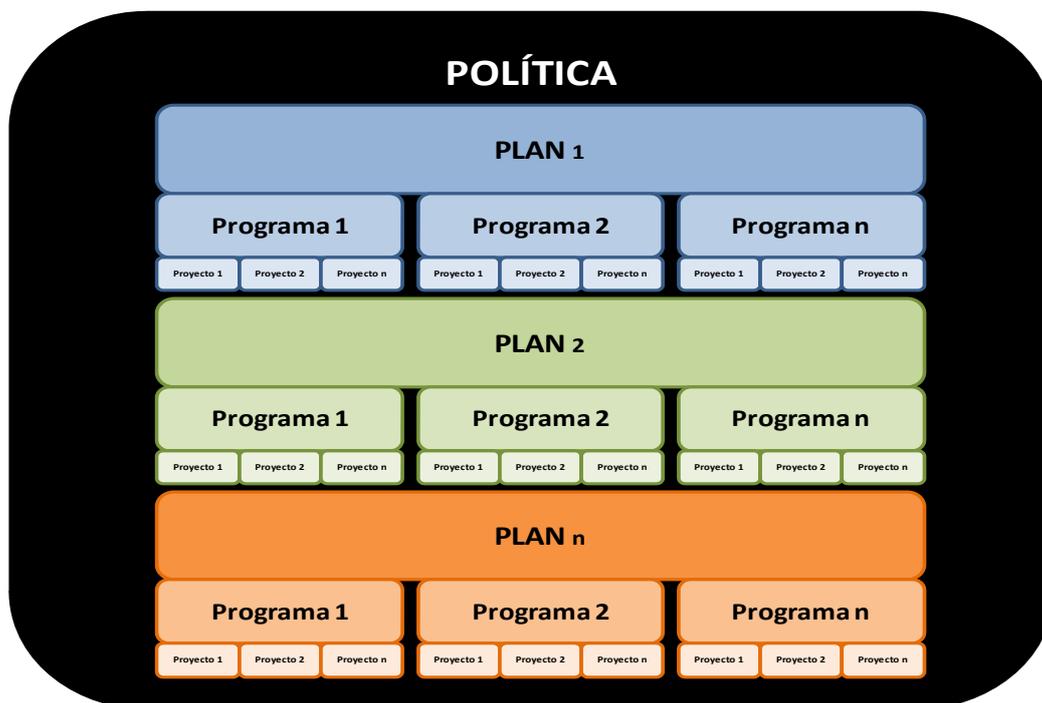
Fuente: Elaboración propia.

4. GESTIÓN POR PROYECTOS

4.1. Introducción

Si la planificación es el paso del conocimiento a la acción, hemos de considerar lo que engloba al conocimiento y lo que define la acción. En este contexto, la lógica del planteamiento que se sigue en esta investigación es la propuesta por el Grupo de Investigación GESPLAN (Gestión y Planificación del Desarrollo Local/Rural) de la Universidad Politécnica de Madrid, que es la de Política, Plan, Programa, Proyecto. Así, la Política engloba a los programas electorales¹¹⁰ con los que concurren los partidos políticos a las elecciones, el Plan o los Planes contienen la estrategia para desarrollar las políticas propuestas, el Programa o los Programas definen con mayor precisión la estrategia del Plan, y el Proyecto o los Proyectos son la unidad de acción que ejecuta lo planteado.

Figura I.15. Esquema gráfico del proceso Política, Plan, Programa, Proyecto



Fuente: Elaboración propia

El planteamiento que se sigue en este apartado se inicia, precisamente, con la unidad de acción es decir el proyecto, en sus versiones proyecto de ingeniería y

¹¹⁰ No en pocas ocasiones los máximos dirigentes políticos exhiben sus programas electorales como contratos con la ciudadanía.

proyecto de desarrollo. El objeto de esta investigación no es profundizar en el mismo, aunque sí fijar determinados términos para enfocar el concepto de “gestión por proyectos” y sus implicaciones relativas a las competencias en la dirección de proyectos, siguiendo las propuestas por la International Project Management Association (IPMA).

4.2. Proyecto de ingeniería

Muchas son las definiciones que tratan de explicar lo que se entiende por proyecto, incluso se han hecho tesis doctorales¹¹¹ atendiendo sólo al concepto de proyecto. Una de las primeras a tener en cuenta es la del Diccionario de Lengua de la Real Academia Española, en dos de sus acepciones:

- Designio o pensamiento de ejecutar algo.
- Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería.

Así, en una primera valoración de estas definiciones, podríamos decir que un proyecto es una idea o todo aquello que nos permite materializar una idea.

Atendiendo más concretamente a la segunda, la Ley de Ordenación de la Edificación define el proyecto como el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras (BOE, 1999). De hecho, son varios los autores que han entendido el proyecto como un “conjunto de documentos” (De Heredia, 1981, 1995; Canosa, 1987). Trueba y De Cos (1990), fueron un poco más allá al determinar que el proyecto es un conjunto de documentos con un contenido propio en sí mismo, e independiente de cualquier acción posterior para su materialización.

Sin embargo, es evidente que un proyecto incluye mucho más que un “conjunto de documentos”, pues engloba conceptos de gran alcance como conocimiento, problemas, alternativas, tiempo, presupuesto, técnica, personas o solución, entre otros muchos. En este sentido, otra definición que refleja esta profundidad en las características del proyecto es la de Cleland y King (1983,

¹¹¹ Herrero García, J (2005) aborda esta cuestión en su Tesis doctoral “Los conceptos de proyecto y obra de ingeniería civil. Su configuración en la España del S.XIX”.

1988): “combinación de recursos humanos y no humanos, reunidos en una organización temporal para conseguir un propósito determinado”.

Y si a todo esto, incluimos la ingeniería como guía de acción, es decir, los “proyectos de ingeniería”, la complicación para su definición es aún mayor. No obstante, Trueba y De Cos (1990) se atreven con ello, y precisan que un Proyecto de Ingeniería puede entenderse como el arte de aplicar los conocimientos científicos a la invención, perfeccionamiento o utilización de las técnicas en todas sus determinaciones. Por su parte, la International Project Management Association (IPMA, 2006) define al proyecto en un sentido amplio como una operación limitada en tiempo y coste para materializar un juego de entregables definidos¹¹² de acuerdo con unos requisitos y estándares de calidad.

De esta forma, el proyecto de ingeniería podría considerarse como el uso del conocimiento de la técnica para desarrollar una idea o para resolver un problema. Sin embargo, no sólo la técnica es lo único que está en juego, también los aspectos sociales y medioambientales constituyen el eje de los proyectos de ingeniería (Trueba, Cazorla, De Gracia, 1995). Cazorla (1999) lo entiende así: “el Proyecto de Ingeniería elaborado de forma aislada desde un gabinete técnico ajeno a la realidad tiene que ser reemplazado por proyectos diseñados por equipos profesionales multidisciplinares, que aborden los problemas desde diferentes puntos de vista, incluido el ambiental, y en el que las necesidades humanas y la opinión de los afectados por los resultados del proyecto ocupen un lugar privilegiado en los procesos de toma de decisiones”. Es decir, que el proyecto de ingeniería es de carácter multidimensional, y el principio de complementariedad es precisamente uno de los aspectos básicos de cara al éxito de los proyectos (Cazorla, 2001). Por complementario se entiende un elemento que se sirve para completar o perfeccionar alguna cosa. Desde este punto de vista, un proyecto requiere componentes de diversa índole o dimensiones: técnicos, económicos, sociales y ambientales. Otros atributos de los proyectos de ingeniería son el aspecto innovador, la complejidad, las condiciones legales, la interdisciplinariedad y el trabajo en grupo (AEIPRO, 2000).

Así, la dimensión técnica se refiere a la complejidad y racionalidad del cambio que supone todo proyecto de ingeniería que requiere la incorporación de técnica, la profesionalidad y la experiencia. Para Trueba (2000) los proyectos integran el análisis, la síntesis y la evaluación; o lo que es lo mismo, el

¹¹² El alcance para cumplir los objetivos del proyecto.

diagnóstico, la formulación y la evaluación multicriterio. Factores todos ellos de gran complejidad que requieren un conocimiento experto fraguado en lecciones de experiencia y técnicas apropiadas. Igualmente, es importante contar la dimensión económica, los recursos disponibles, lo que obliga a utilizar la técnica de la planificación, la gestión y la organización para manejarlos adecuadamente.

4.3. Proyecto de Desarrollo

Desde este punto de vista económico un proyecto es una inmovilización de bienes y recursos escasos (inversión) para generar una corriente de bienes y servicios futuros, susceptible de ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico, social y medioambiental (Trueba y Marco, 1985).

Un proyecto transforma la realidad, lo que en la mayoría de las ocasiones implica una modificación de la naturaleza. Así, la dimensión ambiental, o de los recursos naturales, debe integrarse en la formulación del proyecto.

El Proyecto consume recursos no solo económicos y humanos sino también ambientales. Se requiere una actitud y un talante de los ingenieros proyectistas de forma que los efectos e impactos ambientales de los proyectos sean considerados como parámetros de diseño, al igual que se tienen en cuenta los condicionantes técnicos, económicos y sociales. Nadie duda hoy en día de esta importante dimensión en la Ingeniería de Proyectos, que demanda también de un progreso ético que conduzca al progreso racional (Ramos, 1993).

De esta forma, el proyecto supone un cambio con intención de mejorar determinados aspectos de la sociedad. En este sentido, la dimensión social, no se refiere sólo a los recursos humanos para la ejecución del proyecto, sino que hace mención sobre todo a las personas a las que el proyecto va a transformar su realidad. Trueba (2000) lo explica así: “no se concibe un proyecto sin su relación con el hombre. Un tejido social participativo es ineludible. El protagonismo, el bienestar y la libertad de la población afectada son consustanciales con la naturaleza del proyecto. Las oportunidades, las necesidades y los problemas son humanos por antonomasia. Por consiguiente en la vertiente humana del proyecto es donde éste encuentra su verdadero significado”. En este mismo sentido, Cazorla (2001), en referencia al equipo del proyecto, afirma que: “para llegar a un conocimiento de los valores humanos y el diálogo, que en definitiva constituyen lo que se ha denominado Sensibilidad

Social, resulta fundamental la intervención de equipos multidisciplinares que puedan aportar, en cada una de las fases del Proyecto, diferentes visiones de una misma realidad, permitiendo un conocimiento más preciso de las necesidades de la sociedad y las potencialidades del medio”.

Las consideraciones sociales y ambientales en los proyectos de ingeniería que tienen un objetivo social (erradicar la pobreza, eliminar el desequilibrio territorial, favorecer la igualdad de oportunidades, etc.) se denominan Proyectos de Desarrollo.

Para Trueba (2001, 2005), los Proyectos de Desarrollo se centran fundamentalmente en el hombre (Cazorla, De los Ríos, 2001; Cazorla, 2004; Cazorla et al, 2013) y tienen además de componentes técnicos y de diseño, aspectos sociales como participación, buen gobierno y liderazgo de la población afectada y aspectos ambientales y de conservación de recursos naturales. Asimismo, en estos proyectos, cuando son de ámbito público, los promotores deben adquirir un compromiso importante frente a terceros y una responsabilidad significativa ante la sociedad civil. En este sentido, la conciencia pública, el respeto, la profesionalidad, la ética y la responsabilidad son ejes fundamentales de los Proyectos de Desarrollo.

4.4. Dirección de Proyectos

Al igual que el proyecto de ingeniería, la Dirección de Proyectos admite varias interpretaciones, aunque una primera idea es la de entenderla como una profesión al cual se le asocia un campo de conocimiento determinado (Guerrero, 2011).

Para Trueba y Cazorla (1995) la Dirección de Proyectos conlleva la gestión del proyecto, la coordinación de sus principales actores (cliente, suministrador, usuario, etc.) y la comunicación entre todos ellos. Según De Cos (1995) la Dirección de Proyectos es el conjunto de aptitudes, técnicas, métodos que, utilizando todos los recursos disponibles, permiten la consecución de los objetivos del proyecto en las condiciones más económicas. Cano (2001), sintetizando las anteriores definiciones, determina que la Dirección de Proyectos es la aplicación de conocimientos, aptitudes, herramientas y técnicas

a las actividades del proyecto, encaminadas a satisfacer las necesidades y expectativas de los agentes del proyecto¹¹³.

Por otro lado, para la International Project Management Association (IPMA), la Dirección de Proyectos consiste en la planificación, organización, seguimiento y control de todos los aspectos de un proyecto, así como la motivación de todos los implicados en el mismo, para alcanzar los objetivos del proyecto de una forma segura, y satisfaciendo las especificaciones definidas de plazo, coste y rendimiento. Ello también incluye de tareas de liderazgo, organización y dirección técnica del proyecto, necesarias para su correcto desarrollo (Poveda, González, Gómez-Sement, 2007).

4.5. Gestión por proyectos

La gestión por proyectos (“management by projects”) es una técnica empresarial que implica contemplar toda la actividad de la organización como proyectos, tanto los que realizan para otros como los que emprenden para cambiar su propia empresa. En este sentido, los proyectos no son sólo soluciones a problemas complejos, son una opción estratégica denominada “orientación por proyectos” (Gareis, 1990; 1991).

Roland Gareis (1990), autor principal esta estrategia empresarial, determina que si bien cada proyecto posee características que le confieren identidad propia, en la “gestión por proyectos” el interés individual de cada proyecto se pierde en favor del interés colectivo del objetivo final de la compañía. Por eso, es imprescindible que exista una “cultura” de orientación a proyectos que sea asumida por todas las partes involucradas.

Así, para Gareis (2000; 2006) en una organización “orientada por proyectos”:

- La estrategia es la “gestión por proyectos”
- Hay que asegurar la calidad
- La organización es flexible, con departamentos independientes (delegación de la responsabilidad), pero coordinados

¹¹³ Las entidades involucradas son las personas o grupos de personas que participan en el proyecto, que tienen un interés en la marcha del proyecto, o que son afectados por el proyecto (AEIPRO, 2001). Estos son los agentes del proyecto, en los que se identifican 5 grupos: promotor (impulsa, decide, financia); proyectista (elabora el proyecto); director obra (dirige el proyecto)/ contratista (ejecuta); beneficiarios (personas cuya realidad se ve afectada por el proyecto); organización (explota el proyecto).

- La cartera de proyectos contiene diferentes tipos de proyectos
- La orientación a resultados integrada en el proceso problema/solución
- Se percibe así misma como “orientada a un proyecto”
- Aplica un “Nuevo Paradigma de Gestión”

Gareis considera fundamental este último aspecto de “Nuevo Paradigma de Gestión”. Los enfoques tradicionales de gestión hacen hincapié en métodos de planificación detallada, se centran en la asignación de paquetes de trabajo definidos y en los acuerdos contractuales con clientes y proveedores, y se basan en el uso de la jerarquía como un elemento central integración.

Por su parte, el “Nuevo Paradigma de Gestión”:

- Considera a la propia organización como una ventaja competitiva
- “Empodera”¹¹⁴ a los empleados
- No hay jerarquías, los equipos de trabajo son horizontales
- Confiere flexibilidad en la organización
- Se orienta al cliente
- Crea redes de clientes y proveedores

La siguiente figura trata de expresar gráficamente este concepto.

Figura I.16. Estrategia, Estructura y Cultura de una organización orientada por proyectos



Fuente: Roland Gareis (2000).

¹¹⁴ El término inglés es “empowerment”, que será tratado en el siguiente apartado.

Finalmente, las ventajas de la aplicación de esta estrategia en las empresas, según Gareis son:

- Flexibilidad en la organización
- Responsabilidad compartida
- Coordinación (cooperación entre los departamentos)
- Asegura la calidad
- Aceptación de los resultados del proyecto (todo el equipo de trabajo participó en el diseño y ejecución)
- Aprendizaje continuo de las personas y de la propia organización

El interés de esta investigación reside en la gestión en el ámbito público, sin embargo el acercarse a la gestión privada para conocer su “know-how”, no sólo no es contradictorio, si no que se entiende como una práctica que debiera ser habitual y aceptada.

Así lo entendieron Cazorla, De los Ríos y Cano (2001) al proponer la estrategia de “orientación por proyectos” a la planificación en el ámbito público para la mejora de la eficacia en las inversiones públicas. Sin embargo, el marco de valores es muy distinto: mientras que los criterios de rentabilidad empresarial guían la cartera de inversiones en el plan estratégico de una empresa, la definición de las inversiones a emprender por el poder público nos enfrenta con un marco de valores distintos (Cano, 2001). La generación de empleo, la disponibilidad de infraestructuras o el bienestar social (salud, educación, cultura, etc.) entran en los criterios de evaluación social en contraposición a los ya indicados de beneficio del empresario. Por eso, el planteamiento de una “orientación por proyectos” en el ámbito público, concibe a los proyectos como de desarrollo, sin perder su condición básica de proyecto de ingeniería.

4.6. Adquisición y certificación de competencias

I. Adquisición de competencias

Una de las ventajas más motivadoras de la “gestión por proyectos” como estrategia es el continuo aprendizaje. En este sentido, la primera consideración a tener en cuenta sería los mecanismos o procesos de aprendizaje deductivos e inductivos. El primero de ellos es el clásico utilizado en la enseñanza, de manera que a partir de principios asumidos se deducen conclusiones o consecuencias,

partiendo de lo más general hasta llegar a lo particular del hecho. Por el contrario, el método inductivo supone observar un hecho, analizarlo y a partir de él llegar a un principio o regla general, y es un modelo muy apto para extraer conocimiento de la participación y la experiencia. Así, con la primera vía, se llegan a adquirir conocimientos que tradicionalmente se han reconocido con un título académico, un certificado o similar, mientras que en la segunda opción, se adquieren competencias (trabajo en equipo, creatividad, confianza en sí mismo, autocontrol, etc.) de gran relevancia para el desempeño profesional, aunque de difícil reconocimiento oficial.

En cualquier caso, tan oportunos y adecuados son los procedimientos metodológicos deductivos como los inductivos para la obtención de evidencias. En los casos en los que buscamos comprobar relaciones entre inputs y outputs u obtener conocimientos generalizables es lógico que procedamos con una metodología deductiva rigurosa que nos facilite una información conclusiva al respecto. Por el contrario, si el propósito no es generalizar una estrategia sino analizar y comprender lo que sucede en cada actuación para contribuir a mejorar el plan, programa o proyecto, entonces lógicamente resultará más adecuado llegar al conocimiento por vía inductiva a partir de las distintas informaciones e interpretaciones que nos aporten los implicados. No cabe, por tanto, contraponer dos tipos de procedimientos —verificación frente a descubrimiento— porque buscan cosas diferentes (De Miguel, 2000).

El enfoque holístico¹¹⁵ define la competencia como el resultado de una mezcla de aspectos personales subyacentes como son la comunicación, el auto desarrollo, la creatividad, el análisis y resolución de problemas, a las cuales se denomina meta competencias, que son las que permiten la existencia de competencias cognitivas, funcionales, comportamientos y valores éticos que en su conjunto determinan la competencia profesional (De los Ríos et al; 2010). La aplicación directa de este enfoque a las competencias profesionales se observa en las condiciones y resultados de aprendizaje: personas críticas y reflexivas, aprendizaje significativo e innovador en condiciones de colaboración, protagonismo compartido de quien aprende y enseña, desarrollo de competencias fundamentales, trasferibles y transversales, entre otros (De los Ríos, Miñán, Palma, 2011).

¹¹⁵ Se establecen definiciones de competencias desde varios enfoques: el cognitivo, de comportamiento, empresarial, constructivista, humanista, holístico, unas más completas que otras.

Guerrero (2011, 2012) y De los Ríos (2012) identifican cinco metodologías de aprendizaje en el que los estudiantes son los protagonistas del proceso:

Aprendizaje Basado en Competencias (ABC)

Enfoque de enseñanza-aprendizaje que parte necesariamente de un perfil académico-profesional que recoge los conocimientos y competencias (competencias genéricas y específicas) que se desea desarrollen los estudiantes que estén realizando un determinado tipo de estudios

Aprendizaje Orientado a Proyectos (AOP)

Método de enseñanza-aprendizaje en el que los estudiantes llevan a cabo la realización de un proyecto en un tiempo determinado para resolver un problema o abordar una tarea mediante la planificación, diseño y realización de una serie de actividades, y todo ello a partir del desarrollo y aplicación de aprendizajes previamente adquiridos y del uso efectivo de recursos.

Aprendizaje Basado en Problemas (PBL)

Método de enseñanza-aprendizaje centrado en el estudiante que hace hincapié en el aprendizaje significativo a través de la solución de problemas abiertos realizados en grupo / equipo.

Aprendizaje Cooperativo (AC)

Método de enseñanza – aprendizaje grupal que se caracteriza porque los grupos abordan la resolución de una misma tarea o problema trabajando en conjunto. Esta tarea es abordada por compañeros que se encuentran en un nivel similar de conocimiento o discretamente diferente y, debido a la acción conjunta, los resultados logrados son distintos a los que se lograrían si cada uno de sus miembros trabajara individualmente.

Aprendizaje Basado en Casos (CBL)

El método del caso es una técnica de aprendizaje activa centrada en la investigación del estudiante sobre el problema real y específico que ayuda al estudiante a adquirir la base para un estudio inductivo.

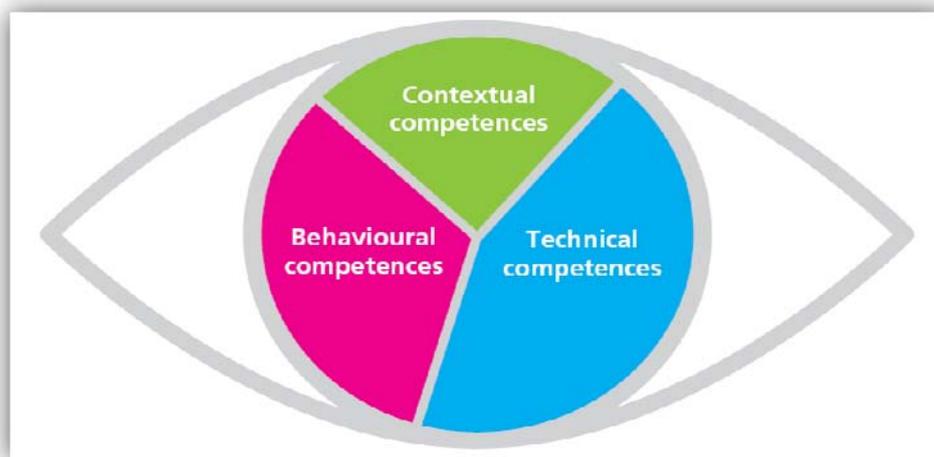
II. Certificación de competencias

Como se ha mencionado anteriormente, se pueden tener las competencias adecuadas, adquiridas por diferentes metodologías de aprendizaje, aunque no tienen porqué estar reconocidas o certificadas. A este respecto muchos (Irigoin, Vargas, 2002; Ruiz, 2006) han sido los que se han preocupado por esta situación, y han abogado por la certificación formal de las competencias como una garantía tanto para el trabajador como para la empresa.

En esta investigación, nos fijaremos en los sistemas de certificación en Dirección de proyectos¹¹⁶, y más concretamente el propuesto por la International Project Management Association (IPMA), por relacionar el proyecto con el entorno y el contexto que lo rodea a través de sus competencias contextuales (Guerrero, 2011), y por ser la única que abarca competencias en tres ámbitos: técnicas, de comportamiento y de contexto, lo que permite al Director de Proyectos elegir las herramientas y técnicas que desee utilizar para la dirección de un proyecto.

El detalle de cada competencia se recoge en el documento titulado “Base para la Competencia en Dirección de Proyectos (NCB)”¹¹⁷, que se expresa gráficamente como el ojo de la competencia.

Figura I.17. El ojo de la competencia



Fuente: (International Project Management Association (IPMA), 2009)

¹¹⁶ Otros sistemas de certificación: PMI (Project Management Institute), P2M (Project and Program Management for Enterprise Innovation), PRINCE2 (Projects in Controlled Environments).

¹¹⁷ Actualmente se encuentra disponible en su tercera versión (v.3.1). NCB de las siglas (National Competence Baseline).

IPMA (2006) define una competencia como “*un compendio de conocimiento, actitud personal, destrezas y experiencia relevante, necesario para tener éxito en una determinada función*”, e identifica 46 competencias de conocimiento y experiencia, que se dividen en tres categorías: técnicas, comportamiento y contextuales”.

Figura I.18. Las 46 competencias

1. COMPETENCIAS TÉCNICAS	2. COMPETENCIAS DE COMPORTAMIENTO	3. COMPETENCIAS CONTEXTUALES
1.01 Éxito en la dirección de proyectos	2.01 Liderazgo	3.01 Orientación a proyectos
1.02 Partes involucradas	2.02 Compromiso y motivación	3.02 Orientación a programas
1.03 Requisitos y objetivos del proyecto	2.03 Autocontrol	3.03 Orientación a carteras
1.04 Riesgo y oportunidad	2.04 Confianza en sí mismo	3.04 Implantación de proyectos, programas y carteras (implantación PPC)
1.05 Calidad	2.05 Relajación	3.05 Organizaciones permanentes
1.06 Organización del proyecto	2.06 Actitud abierta	3.06 Negocio
1.07 Equipos de trabajo	2.07 Creatividad	3.07 Sistemas, productos y tecnologías
1.08 Resolución de problemas	2.08 Orientación a resultados	3.08 Dirección de personal
1.09 Estructuras del proyecto	2.09 Eficiencia	3.09 Seguridad, higiene y medioambiente
1.10 Alcance y entregables	2.10 Consulta	3.10 Finanzas
1.11 Tiempo y fases de un proyecto	2.11 Negociación	3.11 Legal
1.12 Recursos	2.12 Conflictos y crisis	
1.13 Coste y financiación	2.13 Fiabilidad	
1.14 Aprovechamiento y contratos	2.14 Apreciación de valores	
1.15 Cambios	2.15 Ética	
1.16 Control e informes		
1.17 Información y documentación		
1.18 Comunicación		
1.19 Lanzamiento		
1.20 Cierre		

Fuente: (International Project Management Association (IPMA), 2009)

En lo referente a la certificación, IPMA establece cuatro niveles en la Dirección de Proyectos según las competencias requeridas; NIVEL A, NIVEL B, NIVEL C y NIVEL D, siendo:

NIVEL A- Director de Programas o de Directores de Proyectos

NIVEL B- Director de Proyecto

NIVEL C- Profesional de la Dirección de Proyectos

NIVEL D- Técnico en la Dirección de Proyectos

El grado de competencia se define mediante descripciones generales de conocimiento y experiencia y se evalúa con valores de una escala de 0 al 10. Las características de cada ámbito de valor se definen por la combinación de verbos y sustantivos.

Figura I.19. Peso de los ámbitos de competencia en IPMA Niveles A, B, C y D

ÁMBITO DE LA COMPETENCIA	IPMA NIVEL A %	IPMA NIVEL B %	IPMA NIVEL C %	IPMA NIVEL D %
Técnica	40	50	60	70
De comportamiento	30	25	20	15
Contextual	30	25	20	15

Fuente: (International Project Management Association (IPMA), 2009)

4.7. Propuesta de entendimiento

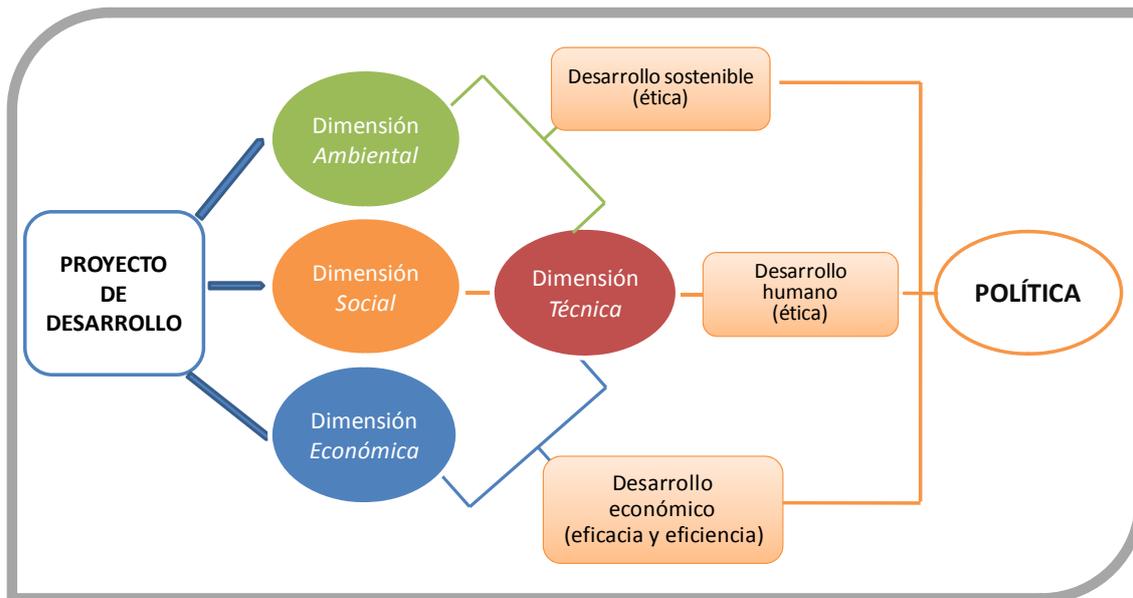
Con el marco de referencia del ámbito público, se entiende que el proyecto de ingeniería es una herramienta de gran alcance para ejecutar lo planificado por las autoridades competentes. Sin embargo, coincidiendo con Trueba, Cazorla y De Cos, los proyectos de ingeniería engloban algo más que técnica, y los aspectos sociales y ambientales deben ser tenidos en cuenta. El primero de ellos porque son los afectados por la transformación, y su participación es casi consustancial a la existencia propia del proyecto que es una actividad humana, y la segunda porque el proyecto no es un acto natural, busca un cambio para progresar y mejorar, pero afecta a la naturaleza, y por ello debe ser sostenible, es decir, compatible con el desarrollo humano con el medio ambiente que lo rodea.

Este carácter multidimensional del proyecto de ingeniería, sin duda, le confiere una cualidad más humana, menos técnica, y por eso de gran interés para el ámbito público. Asimismo, cuando los proyectos tienen como finalidad satisfacer necesidades de la población (educación, empleo, sanidad, etc.) o resolver sus problemas (vivienda, seguridad, drogas, etc.) estos proyectos se entienden como proyectos de ingeniería para el desarrollo, es decir, Proyectos de Desarrollo, donde se tiene en cuenta a los posibles beneficiarios y se fomenta su participación, se integran con la naturaleza, son sostenibles, y sus promotores, los políticos actúan conforme a una ética y una responsabilidad para con sus ciudadanos.

Volviendo a la propuesta de entendimiento de comunidad política, recordemos que se entendía su origen como tridimensional: biológica, social y racional. De esta forma, se podría establecer un paralelismo con esta primera propuesta de entendimiento de Proyecto de Desarrollo, ya que la dimensión ambiental sería

la biológica, la social sería igual que en esta otra y la racional se asociaría a la económica, y sobre todo a la técnica. Ambas dos coinciden en la apreciación última de un desarrollo, evolución en el concepto de Comunidad de Política, ético y responsable.

Figura 1.20. Expresión gráfica del concepto de Proyecto de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de Trueba, Cazorla, De Gracia (1995)

Efectivamente, el Proyecto de Desarrollo queda definido por tres dimensiones: ambiental, social y económica, pero es, al final, la dimensión técnica la que les da sentido. Por tanto, la dimensión técnica valida la dimensión ambiental, generándose un desarrollo sostenible; la dimensión técnica valida la dimensión social, dando lugar a un desarrollo humano; y finalmente, la dimensión económica cuando es validada por la técnica, supone un desarrollo económico sustentado en la eficacia y en la eficiencia. La suma de los tres desarrollos es la política, es decir, la acción en la vida pública que transforma la realidad.

Finalmente, en los Proyectos de Desarrollo encontramos una característica fundamental que difiere de los proyectos de ingeniería, y es que los factores sociales, ambientales y económicos, pueden suponer cambios sustanciales en el diseño original. El trabajar con personas, y el tener en cuenta el medio ambiente, aumenta el grado de incertidumbre, es decir, requieren una importante dosis de flexibilidad. Es por ello que los Proyectos de Desarrollo

deben ser considerados como un proceso, y su ejecución, como la gestión de un proceso (Montes, 2010).

Por su parte, la estrategia de “gestión por proyectos” aplicada al ámbito público, permite integrar a la sociedad en la toma de decisiones, considerar la transformación de la naturaleza como un proyecto más, así como entender la Gestión Pública como un todo que incluye a los dirigentes políticos, los técnicos de la administración, los expertos en dirección de proyectos y a la población beneficiaria.

Esta estrategia, en definitiva, podría asociarse al modelo de planificación en el ámbito público de Aprendizaje Social, que se caracteriza precisamente por la participación de todos los agentes en la toma de decisiones, y donde los directores de proyectos serían los planificadores. Además, la filosofía que encierra este modelo de planificación pública es el de aprender haciendo (“learning by doing”), precisamente uno de los aspectos clave de la estrategia de “gestión por proyectos”, el aprendizaje continuo de todo el equipo humano que interviene en la organización.

En lo referente a este aprendizaje y a la adquisición de competencias, y con base en los cinco “modelos de aprendizaje” planteados por Guerrero y De los Ríos, se entiende que todos se ajustan a la estrategia de “gestión por proyectos”, puesto que los políticos, técnicos de la Administración y directores de proyectos desarrollan sus competencias mediante el “Aprendizaje Basado en competencias”; adquieren nuevas competencias gracias a un “Aprendizaje Orientado a Proyectos” durante la ejecución del plan de proyectos; aprenden a solucionar los diferentes contratiempos que pudieran surgir a través del “Aprendizaje Basado en Problemas”; aprenden a entender y a trabajar con todos los agentes, especialmente con la población, con el “Aprendizaje Cooperativo”; y por último, extraen lecciones de experiencia de su participación, como si fuera un caso de estudio, es decir “Aprendizaje Basado en Casos”. Por su parte, la población adquiere competencias a través de su propia participación en el proyecto “Aprendizaje Orientado a Proyectos”; soluciona complicaciones mediante el “Aprendizaje Basado en Problemas”; y finalmente, es capaz de coordinarse con los políticos, los planificadores y los políticos para trabajar en equipo, “Aprendizaje Cooperativo”.

Por lo que respecta a la certificación por IPMA, de entre las 46 competencias, cabe destacar de las competencias contextuales “orientación a proyectos”, “orientación a programas” y “orientación a carteras”, por lo que tiene que ver con la estrategia “gestión por proyectos”.

La “orientación a proyectos” es el término utilizado para describir la orientación de organizaciones a dirigir por proyectos y el desarrollo de la competencia para la dirección de proyectos. Cuando una organización se orienta a proyectos es para ser eficaz, para crecer, para cambiar y poder competir en su mercado (AEIPRO, 2006).

Un programa es un conjunto de proyectos relacionados entre sí y de cambios organizativos que se llevan a cabo para alcanzar una meta estratégica y para entregar los beneficios que espera una organización. La “orientación a programas” es la decisión de aplicar y gestionar el concepto de dirección mediante programas y el desarrollo de competencias en dirección de programas. La dirección de programas es la herramienta que utiliza la organización para poner en práctica su plan estratégico.

Por su parte, una cartera es un conjunto de proyectos o programas, no necesariamente relacionados, reunidos a efectos de control, coordinación y optimización. El objetivo de la dirección de carteras es coordinar todos los proyectos de una organización, y entre sus funciones están la asignación de recursos y la elaboración de informes para el nivel superior de la organización.

En cuanto a las competencias de comportamiento, destacaríamos por su relevancia en el Modelo de Gestión Pública que se presenta, las de:

- *Liderazgo*, motivar al equipo de trabajo para lograr un objetivo común
- *Compromiso*, de todo el equipo involucrado en el proyecto
- *Relajación*, capacidad para aliviar situación de tensión
- *Actitud abierta*, para que todos los participantes puedan expresar libremente su opinión
- *Eficiencia*, usar el tiempo y los recursos de manera rentable para producir los objetivos planteados
- *Negociación*, para resolver conflictos y proponer soluciones
- *Fiabilidad*, asegurar que se hará lo pactado, sobre todo, por parte de los gobernantes

- *Apreciación de valores*, capacidad para percibir las cualidades intrínsecas de otras personas y comprender sus puntos de vista. También implica ser receptivo a otras opiniones e implementarlas.
- *Ética*, siendo el comportamiento ético la base de todo sistema social

Finalmente, las competencias técnicas que más relación tendrían con el Modelo serían:

- *Éxito en la dirección de proyectos*, que supone la apreciación de resultados por las partes involucradas
- *Partes involucradas*, todas las personas o grupos que están interesados en la realización de un proyecto
- *Requisitos*, que suponen las necesidades del cliente, que en nuestro caso serían los ciudadanos
- *Calidad*, en la medida que satisface los requisitos
- *Cambios*, circunstancias no previstas, muy propias en los proyectos de desarrollo

En definitiva, la certificación de la adquisición de estas competencias se entiende que sería una garantía para el éxito de futuros proyectos, teniendo en el proceso del IPMA una muy buena opción, ya que incluye competencias de comportamiento, además de técnicas y contextuales, que permiten la certificación incluso de los ciudadanos involucrados en los procesos participativos de los proyectos.

5. EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

5.1. Algunas consideraciones de interés en la evaluación

Origen y concepto

Explicar con detenimiento la historia de la evaluación es una tarea apasionante¹¹⁸, pero excede del ámbito de esta investigación. Sin embargo, se abordarán algunas cuestiones que se consideran de relevancia con el fin de entender la importancia de la evaluación, para pasar a describir las

¹¹⁸ Díaz-Puente (2003) aborda esta cuestión en su Tesis doctoral “Diseño y aplicación de un modelo para el seguimiento y evaluación del desarrollo rural en la UE”.

metodologías de evaluación que inspiran el Modelo de gestión que se presenta en el capítulo III de esta tesis.

En primer lugar, la implantación de la evaluación en las políticas públicas podría considerarse más o menos reciente, situando en los años sesenta del pasado siglo, las primeras evaluaciones de los programas sociales llevados a cabo por el gobierno americano mediante la iniciativa “Great Society”¹¹⁹ (W.K. Kellogg Foundation, 1998). Sin embargo, si al principio la evaluación era validación general de la actuación desde una visión empírica, pronto evolucionó a un modelo más experimental dirigido desde el ámbito académico que abogaban por conclusiones universales, para posteriormente ser una parte fundamental de refuerzo de las organizaciones cívicas, tan activas en la toma de decisiones políticas en la política americana. Por su parte, en Europa, la cultura de la evaluación se inicia como consecuencia de la crisis del “Estado del Bienestar” en los años setenta.

En este sentido, la diferencia del concepto de evaluación entre la cultura europea y la americana es una cuestión relevante; mientras que en Europa, las instituciones desarrollan la evaluación siguiendo una lógica de “control del gasto” (Comas, 2007), lo que ha ocasionado que la evaluación haya estado, y lo siga estando, dominada por economistas¹²⁰, la mayor parte de la literatura sobre evaluación procedente de Estados Unidos posee una lógica de “reivindicación social”, lo cual no supone que los criterios de gasto se no se incluyan, sino que no son los únicos. En este sentido, en Europa todavía estamos lejos de la inclusión del aspecto social en las evaluaciones como un hecho sistematizado.

Así, existen varias definiciones del concepto de evaluación, aunque para esta investigación, nos quedaremos con:

¹¹⁹ En los años 60, el presidente Lyndon Johnson puso en marcha un programa: *Great Society*, su objetivo era el de luchar contra la pobreza.

¹²⁰ El hecho de que los economistas impongan su criterio en las evaluaciones de la mayoría de las políticas públicas no es una connotación negativa. Sin embargo, sólo el criterio economicista sin duda no es positivo, por la pérdida de conocimiento de otros aspectos más sociales que en muchos casos son definitivos para el entendimiento del éxito o fracaso de una política. En esta Tesis se aboga precisamente por incorporar otras cuestiones, además de las económicas, en la evaluación como parte fundamental del proceso del Modelo de Gestión que se presenta.

- “Valoración, tan sistemática y objetiva como sea posible, de un proyecto, programa, plan o política en marcha o terminado, su diseño, aplicación y resultados. (Comisión de la Unión Europea, 2002).

- “Valoración periódica del programa en el contexto de sus objetivos declarados” (Casley, Kumar, 1990).

En cualquier caso, la evaluación ha sido adoptada como un hecho incuestionable en la totalidad de países democráticos, y así lo expresa Weiss (1997), *“democracia y evaluación son términos similares y el uno no puede existir sin el otro”*. Pero esta evaluación, que a priori pudiera parecer cuasi perfecta, no está exenta de crítica. De hecho, la propia Carol Weiss fue la primera en alertar de una cierta perversión del sistema de evaluación llevado a cabo, afirmando que los resultados de una evaluación sólo son aceptados, o mejor dicho, aceptables, según supuestos criterios científicos, cuando concuerden con la línea de las decisiones político-administrativas previas. Weiss achaca esta situación al miedo de los políticos a perder su prestigio o incluso rédito electoral.

5.2. Evaluación de planes¹²¹

La evaluación se ha instalado como una demanda de los ciudadanos en relación al aprovechamiento de los recursos disponibles de la Administración Pública¹²², aunque también a partir de un proceso de reflexión han sido los propios gobernantes los que han encontrado en la evaluación una valiosa fuente de información sobre el resultado de sus políticas. Díaz-Puente (2007) resume la utilidad de la evaluación en función de la corriente evaluadora:

- 1) *Corriente de la teoría*: ayudar a interpretar los resultados obtenidos en la aplicación de una determinada política o programa.
- 2) *Corriente de las pruebas*: obtener pruebas de que esa política o programa funciona
- 3) *Corriente del aprendizaje*: aprender y sacar lecciones de experiencia de su implementación

¹²¹ Se utiliza el plan como elemento aglutinador, aunque se refiere a evaluación de planes, programas o proyectos.

¹²² El término inglés, muy utilizado directamente incluso por la literatura de este tema en español, es el de *accountability*.

Siguiendo con los modelos de planificación descritos anteriormente, esa cultura de la evaluación dependiendo del modelo en el que nos encontremos, se considerará como una herramienta imprescindible o bien como una fase más dentro del propio proceso.

El modelo Reforma Social reafirma su convicción en un Estado fuerte y protector, siendo la planificación una actividad científica, y por lo tanto “la mejor”. Aquí, la cultura de la evaluación y por tanto su práctica no se considera necesaria conceptualmente. Sin embargo, en Análisis de Políticas la evaluación es importante para la reprogramación o supresión de los planes, es decir, sigue tanto la corriente de teoría como de las pruebas. En lo que se refiere a Aprendizaje Social la evaluación está íntimamente unida al modelo, y se lleva a cabo entre los políticos y la ciudadanos, conjuntamente, un enriquecimiento que no ocurre en otros modelos. Es la corriente del aprendizaje. Por último, en la Movilización Social la evaluación cobra sentido cuando evoluciona hacia un modelo de Aprendizaje Social. Precisamente, esta última corriente es la que tiene más interés para el desarrollo de esta tesis, es decir, la extracción del conocimiento experimentado de los ciudadanos y su puesta en valor.

Pero la evaluación de un plan, programa o proyecto requiere de tres aspectos a definir: la *metodología de evaluación* que se va a seguir, los *criterios* definidos para emitir juicios de valor y por último, el uso que se le va a dar a los *resultados* (De Miguel, 2000).

En este sentido, para esta investigación, la evaluación seguirá una metodología de evaluación participativa, se utilizarán criterios políticos, democráticos y técnicos, y finalmente, los resultados tendrán como objetivo asesorar a los gobernantes y a los ciudadanos para la toma de decisiones.

1) Metodologías de evaluación participativas

El *World Wildlife Fund* (WWF) define la evaluación participativa como “*aquella que involucra al personal del proyecto en una evaluación periódica que analiza la eficiencia y la relevancia del proyecto, así como su impacto en el contexto de los objetivos establecidos. Para ello, se involucra directamente a todos los participantes en el proceso, en particular a los miembros de la comunidad, en la*

*planificación y desarrollo de la evaluación, lo que ayuda a construir el consenso y la comprensión mutua*¹²³.

Las primeras evaluaciones participativas se podrían situar en los años setenta, aunque es en los ochenta cuando se sistematizan y se difunden. Desde entonces, su incorporación ha sido constante en proyectos de desarrollo por dos motivos. El primero de ellos tiene que ver con la filosofía de estos proyectos, en el que los beneficiarios pasan a ser considerados los primeros¹²⁴, y el segundo porque la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las acciones de desarrollo ha conducido a los gobiernos donantes y a las agencias financiadoras a fomentar el aprendizaje y la construcción de capacidades locales como objetivos prioritarios de todo ejercicio de evaluación (Gallego, 1999).

Según Gallego (1999) y Estrella y Gaventa (2001), los principios rectores de la evaluación participativa son:

- Participación, que consiste en la participación de los beneficiarios en todo el proceso de evaluación.
- Aprendizaje, a través de la evaluación, los participantes aprenden juntos de la experiencia y se apropian de habilidades para evaluar sus necesidades, analizar sus propias prioridades y objetivos, aprendiendo de sus propios éxitos y errores.
- Negociación, proceso social y político que se pone en marcha con la evaluación. Comienza con la negociación sobre quiénes van ser los participantes, y qué roles asumirá cada uno.
- Flexibilidad, existen tantos enfoques de evaluación participativa como contextos donde se aplican. Se trata, pues, de un proceso dinámico y flexible, en continua adaptación a las necesidades y las circunstancias locales.

Sin embargo, lo que se considera de gran importancia en la evaluación participativa es que las evidencias que se obtienen, sobre las cuales se emiten juicios de valor a partir de los criterios, se basan tanto en datos cuantitativos como en cualitativos, esto es en el conocimiento experimentado de los

123 LARSON, Patricia y Dian Seslar, "Participatory Monitoring and Evaluation: a practical guide to successful ICDP's". WORLD WILDLIFE FUND (WWF), Washington, p.178.

¹²⁴ Siguiendo a Michael Cernea (1995), "Putting People First".

participantes (beneficiarios, técnicos de la administración, alta dirección política).

2) Criterios

Una vez recogidas las evidencias o datos, el siguiente paso sería determinar los criterios con los que vamos a valorar esos datos (De Miguel, 2000)

- *Políticos*. Las políticas que se traducen en planes, programas y proyectos, cuentan con un marcado interés, cuando no con una potente carga ideológica, lo que implica que unos valores predominan sobre otros. En la evaluación, estos valores deben ser tenidos en cuenta para emitir juicios que ayuden a los gobernantes y a los ciudadanos en la toma de decisiones, pero también son susceptibles de ser cuestionados.
- *Democráticos*. Quienes mejor conocen la pertinencia y la efectividad de las acciones llevadas a cabo son los beneficiarios, por lo que sus criterios deben ser válidos para elaborar juicios de valor; “la oportunidad y conveniencia de utilizar criterios democráticos a la hora de diseñar, aplicar y evaluar cualquier estrategia de intervención social” (Fetterman, Kaftarian y Wandersman, 1996)
- *Técnicos*. Utilización de procedimientos e instrumentos científicos apropiados.

3) Utilidad de los resultados

Si bien los resultados obtenidos a través de la valoración de las evidencias sirven para tomar decisiones, también de lo que se trata es que realmente tengan consecuencias. Por eso, la evaluación debe incorporar una reflexión del evaluador o recomendaciones con el ánimo de que éstas se lleven a efecto. Asimismo, el evaluador debe comprender e identificarse con todas las partes involucradas manteniendo un diálogo continuo (Díaz Puente et al, 2008). En cualquier caso, para nuestro caso de estudio se propone como objetivo del informe de resultados ofrecer conclusiones y recomendaciones dirigido a todos los agentes implicados y que les ayude a la hora de decidir sobre actuaciones futuras.

Por tanto, los usos de los resultados son un producto final de la evaluación, sin embargo, también existe un uso del propio proceso de evaluación, del cual los participantes extraen conocimiento y adquieren capacidades que les permiten hacer uso de las herramientas de evaluación para gestionar su propio proceso de desarrollo y obtener pruebas que apoyen la toma de decisiones (Vidueria, Díaz Puente y Afonso, 2013). Este aspecto de gran interés para esta investigación, pues lo que se logra es un “*empowerment*” de los ciudadanos, como ha quedado evidenciado (Díaz Puente, Cazorla, De los Ríos, 2007).

Finalmente, por lo que se aboga en esta tesis es por una combinación de estos dos usos: utilización de los resultados para la toma de decisiones, y la utilización del propio proceso de evaluación para generar conocimiento y empoderamiento de los ciudadanos. En este punto, dos son las metodologías de evaluación que cumplen con estos objetivos.

La primera de ellas, SEIPA (Seguimiento y Evaluación Integrado y Participativo basado en el Aprendizaje), es la propuesta por Díaz-Puente (2002), en el que el Seguimiento y la Evaluación forman parte de la planificación y gestión de los planes, programas y proyectos. La participación en esta metodología se entiende como una fuente para la generación de información útil y para la dinamización, y sobre todo de aprendizaje, que se engloba en el concepto de planificación como aprendizaje social. Para su desarrollo se utilizan procesos de participación y formulación de preguntas clave, cuya filosofía es la extracción de conocimiento para la decisión política.

La segunda es la metodología de “*Empowerment Evaluation*” desarrollada por el profesor David Fetterman (2000) de la Universidad de Stanford (California, USA), que se caracteriza por el uso de todas las metodologías de evaluación existentes para “empoderar (*empowerment*)” a los ciudadanos. Sin embargo, respecto a esta metodología conviene aclarar que “empoderar” es un proceso de largo recorrido con una duración de años. Por eso, aunque ése es un objetivo a conseguir, para el Modelo que se presenta en esta tesis se destaca la herramienta del “Taller de *Empowerment Evaluation*”, por su fácil reproducción y el significativo conocimiento extraído de todos los participantes.

A continuación, se desarrollan con más detalle las herramientas de ejecución de ambas metodologías.

I) SEIPA: PARTICIPACIÓN Y PREGUNTAS CLAVE

Figura I.21. Esquema metodológico



Fuente: Díaz-Puente (2003)

1.- Gabinete

En primer lugar, se realiza un trabajo de gabinete en el que se analiza la información cuantitativa. Seguidamente, se abre un proceso de participación social mediante encuestas.

2- Proceso de participación

Los objetivos de esta participación son los siguientes:

1. Aprovechar las aportaciones, entendiendo la participación como una importante fuente de información.
2. Aumentar el capital social, entendiendo la participación como una importante fuente de aprendizaje.
3. Lograr una mayor implicación de las personas involucradas, entendiendo la participación como una importante fuente de dinamización.

La participación como fuente de información

La participación tiene como primer objetivo el aprovechar la información contenida en los conocimientos y experiencias de los vecinos. Un aspecto fundamental para el aprovechamiento de la información generada en la participación está en la medición y gestión de los activos intangibles, el capital humano, estructural y muy especialmente, el capital social. El objetivo es buscar que el conocimiento de cada individuo, que en un principio es tácito, pueda ser rentabilizado, explotado al máximo e integrado en las rutinas y formas de actuación del estudio.

La participación como fuente de aprendizaje

Se tiene la oportunidad de convertir el conocimiento experimentado de vecinos como agentes implicados, en conocimiento experto y dar un valor añadido a su circunstancia. Los implicados obtienen con su participación, además de la mejor implementación de las políticas más eficaces, satisfacción de sus necesidades

La participación como fuente de dinamización

La dinamización hace referencia a los esfuerzos por promover la cooperación e implicación activa de todos los participantes en el proceso de la evaluación. Se pretende que sea una herramienta muy útil si cuenta con un sistema de participación que sensibilice y dinamice a gran parte de esta masa crítica. El objetivo es lograr que todos los protagonistas implicados colaboren unos con otros para facilitar la consecución de los objetivos que se persiguen.

3.- Preguntas clave de evaluación

Es importante comprender y definir adecuadamente qué se busca con una determinada evaluación. Para ello, el enfoque metodológico adoptado tiene como guía la formulación de una serie de preguntas clave que permitan desarrollar los objetivos. La definición de estas preguntas presupone un proceso previo de estructuración que permita determinar qué impacto cabe esperar.

Tratamiento de cada pregunta: metodología de respuesta

En un modelo de evaluación basado en un conjunto de preguntas clave, es fundamental contar con una buena metodología de respuesta que permita tratar adecuadamente las cuestiones planteadas y sacar todo el provecho posible de cada una de ellas. Se establecen así para cada pregunta un conjunto de criterios e indicadores en perfecta adaptación con el programa, que permiten recopilar de forma coherente la información obtenida y evaluar los

resultados conseguidos. También facilitan la agregación y comparación de los resultados con otras evaluaciones similares.

Es recomendable aportar, en la medida de lo posible respuestas cuantitativas a las preguntas de evaluación, usando los indicadores apropiados. En cualquier caso siempre es necesario proporcionar una respuesta cualitativa bien justificada. Los pasos a seguir para el tratamiento de cada pregunta una vez formulada son:

1. Finalidad y comprensión de la pregunta
2. Criterios para la evaluación
3. Análisis para la respuesta
4. Respuesta: Conclusiones y recomendaciones
5. Limitaciones de la respuesta

Finalidad y comprensión de la pregunta

Explicación de la pregunta haciendo una pequeña descripción de lo que se busca con ella. Es un punto donde se matiza, dentro de la amplitud de cada pregunta, lo que se va a estudiar en concreto y los aspectos en que se hará más hincapié. También se centra la aportación de la respuesta al contexto global del estudio y se da razón de su importancia.

Criterios para la evaluación

En este punto se especifican los criterios que ayudan a formular un juicio de valor sobre el éxito de los objetivos planteados a la vista de los resultados arrojados por los indicadores y demás información obtenida. Se trata de constatar los aspectos en los que nos vamos a fijar y el grado de exigencia con el que se va a medir, para dar una respuesta a la pregunta.

Análisis para la respuesta

Se realiza aquí el análisis de toda la información obtenida para lograr una respuesta a la pregunta planteada lo más precisa posible. Son varias las tareas a realizar dependiendo de cada caso. Tras la recopilación y análisis de los datos de la participación social se diseñaron algunos indicadores que permitan extraer algunas conclusiones y así responder a la pregunta.

Así como una misma pregunta puede contener varios criterios, también puede tener varios indicadores. Los indicadores son importantes para llegar a conocer los hechos, pero, a menudo, ni abarcan en su totalidad ni explican las causas que motivan esos hechos. Por tanto, deben ser considerados instrumentos que

ayudan a responder a las preguntas, pero no constituyen la respuesta completa. En la búsqueda de la respuesta se acudió a diversas fuentes de información, tales como evaluaciones anteriores, estudios o investigaciones y en general cualquier tipo de información cualitativa.

Respuesta: Conclusiones y recomendaciones

Basándose en toda la información recogida y analizada, tanto cuantitativa como cualitativa, se da una respuesta concisa fundamentada en los apartados anteriores. Como la evaluación se considera esencialmente un análisis de lo que se ha hecho, estas respuestas tratan de dar luz sobre cómo ocurrieron las cosas y por qué.

Por otro lado se considera que se ha de estudiar especialmente los impactos logrados tanto a corto como a largo plazo, deteniéndose en los aspectos sociales, económicas, culturales... según corresponda a la pregunta en cuestión. Además se han de considerar aspectos como la utilidad y sostenibilidad de los impactos conseguidos, para sacar finalmente unas conclusiones y recomendaciones. Todas ellas justificadas por la información facilitada y expresadas de manera clara y sencilla.

Limitaciones de la respuesta

Se indican aquí las posibles limitaciones de la respuesta según el apartado anterior, de manera que ésta se pueda valorar adecuadamente. Como limitaciones se pueden entender informaciones que hubieran sido valiosas pero no pudieron conseguirse, la relativa fiabilidad de algunos datos, la imposibilidad de resolver determinadas situaciones, la poca colaboración obtenida, la mala programación realizada con anterioridad... y en definitiva todo lo que constituya un obstáculo a la buena realización del estudio. Este último paso sólo se empleó en preguntas en las que se considera necesario constatar alguna limitación.

4.- Resultado de la Evaluación

El resultado de este tipo de evaluación es un documento de profundo análisis de la información cuantitativa recopilada en la primera fase de gabinete y de la cuantitativa obtenida en el proceso participativo.

II) EMPOWERMENT EVALUATION- TALLER

Antes de exponer el marco teórico de esta metodología, entiendo que es pertinente referirme al término “empowerment”. Como primera consideración, resulta complicada su traducción al español, aunque parece que se ha adoptado de forma consensuada la palabra “empoderamiento”¹²⁵. No obstante, a pesar de la traducción, conceptualmente “empowerment” tiene una fácil interpretación, que no es otra que dar valor a la experiencia, al conocimiento y al sentido común de los ciudadanos, mediante su participación en la toma de decisiones de aquellas actuaciones que inciden directamente en el devenir de sus vidas.

Este valor en el ámbito público, es decir, la participación de la ciudadanía, además de utilizar un conocimiento experimentado que tiene capacidad para reconocer y priorizar sus necesidades, también asume el liderazgo de la Gestión Pública. Es lo que ha venido a llamarse liderazgo compartido. El “empowerment” tiene que ver fundamentalmente con la distribución de poder en un grupo u organización, pública o privada, aunque su significado va más allá de compartir el poder con otros (Manz y Sims, 1980). En definitiva, la idea de “empowerment” se centra en la noción de que las personas en niveles más bajos de la organización pueden realizar juicios sólidos y razonables sobre las acciones que son más apropiadas a desarrollar en la organización, incluso mejor que otras personas que se encuentran en niveles más altos (Craig, 2002).

Fetterman (1996) sitúa el inicio de la metodología de “Empowerment Evaluation” en Zimmerman (1992, 2000) y su “Empowerment Theory”, el cual establece que “empowerment” es a la vez una orientación de valor para el trabajo en la comunidad y un modelo teórico para entender el proceso y las consecuencias de los esfuerzos por ejercer control e influencia sobre las decisiones que afectan la vida de uno, el funcionamiento de la organización y la calidad de vida de la comunidad política.

La metodología “Empowerment Evaluation” se caracteriza por el enriquecimiento del proceso y de los resultados de la evaluación, al tiempo que los fortalece, ya que involucra a todos los agentes, a la administración, a los dirigentes políticos y a los ciudadanos. De hecho Fetterman (2000) afirma que lo

¹²⁵ El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define empoderar como “Hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido”.

que distingue a esta metodología de evaluación del resto es su reconocimiento y profundo respeto a la capacidad de la gente para crear conocimiento y generar soluciones a partir de su propia experiencia. En definitiva, es el uso de los conceptos, técnicas y hallazgos de la evaluación para fomentar la mejora y la autodeterminación, que emplea tanto metodologías cualitativas como cuantitativas. Aunque puede ser aplicado a individuos, organizaciones, comunidades, y sociedades o culturas, generalmente se centra en programas (Cazorla et al, 2007).

Como se menciona más arriba, lo que se destaca para el Modelo es la herramienta del “Taller de *Empowerment Evaluation*” (Taller EE), cuya ejecución se establece en 3 pasos (“steps”):

- 1. Misión.** Los ciudadanos, conjuntamente con el conductor¹²⁶ de la evaluación, establecen los objetivos básicos del programa, al tiempo que fijan un enfoque común.
- 2. Recapitulación.** Los objetivos fijados en la misión, son priorizados y valorados en este segundo paso. Durante este proceso es fundamental la argumentación de la valoración.
- 3. Planificando el futuro.** Consiste en repasar lo anterior, y volver a fijar objetivos y metas para cumplir en el futuro, cómo las quieren lograr y qué estrategia deben seguir. Es un proceso de generación de nuevos objetivos para el futuro – más o menos inmediato - que nacen del trabajo en conjunto y del cruce de visiones aparentemente muy diferentes. Esto además presenta un valor añadido. En el hipotético caso de que no sean acertados esos objetivos de futuro presentan la virtualidad de que, al haber sido trabajados en conjunto, serían difícilmente criticables: son todos los actores importantes coautores.

El resultado del taller es un documento de síntesis en el que se refleja de forma sistemática pero precisa, el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el diseño del Programa, Plan o Política, a través del conocimiento de los participantes.

¹²⁶ El conductor debe guiar a los participantes para que adquieran confianza para expresar sus opiniones, responsabilidad con el grupo y finalmente empoderamiento.

5.3. Propuesta de entendimiento

La Evaluación de Políticas Públicas es una de las herramientas más útiles de las que disponen la Administración para mejorar la calidad en la Gestión Pública y así alcanzar mayores cotas de eficacia¹²⁷ y eficiencia¹²⁸, que en la mayoría de las ocasiones, es dirigida y realizada por entidades independientes. Es decir, es la propia Institución la que presenta a examen sus programas y la aplicación de los mismos con el afán de mejorar. Coincidiendo con Weiss, en esta tesis se defiende la evaluación objetiva, es decir, la asunción de los resultados sean cuales fueren. Al mismo tiempo la puesta en marcha de evaluaciones por parte de la Administración y la presentación oficial de sus resultados, consiguen que el ciudadano valore la transparencia de la Gestión Pública.

Así, los resultados que se obtienen de la evaluación de una actuación política (plan, programa o proyecto) deben ser integrados en la nueva forma de gestionar los servicios, generando un proceso de mejora continua en el que los ciudadanos mantengan una comunicación fluida con la Administración. Para ello, es imprescindible que la población participe en la evaluación, y por eso, se aboga por las metodologías de evaluación participativas como el SEIPA o el *“Empowerment Evaluation”*. Ambas metodologías incluyen procesos de participación, aunque existe una diferencia notable. En el SEIPA se hace hincapié en la generación de conocimiento útil, mientras que en el *“Empowerment Evaluation”* de lo que se trata es de empoderar a la población.

El presentar estas dos opciones, podría plantear una duda, ¿qué metodología seguir? ¿Cuál es la filosofía de evaluación que de fondo se quiere implementar? Esto conllevaría la decisión de qué herramienta utilizar, si las “preguntas clave” del SEIPA o el “Taller de EE”. En este sentido, atendiendo a tres criterios podríamos determinar lo siguiente:

1. **Tiempo:** del que se dispone para realizar la evaluación (semanas, meses)
2. **Tipo de documentación:** que se pretende obtener (documento de síntesis o un análisis en profundidad)
3. **Presupuesto disponible** destinado a evaluaciones.

¹²⁷ Eficacia: lograr los objetivos propuestos.

¹²⁸ Eficiencia: lograr los objetivos propuestos con el menor perjuicio al presupuesto disponible.

El “Taller de EE” sería adecuado para cuando los gobernantes quieren extraer el conocimiento experimentado de la población, en un periodo de tiempo limitado, y presupuesto ajustado. El documento presentado sería una síntesis de cuestiones generales. También, en estas condiciones, se podría optar por responder a 1 ó 2 preguntas clave, aunque el resultado sería más específico. Por su parte, al disponer de tiempo, presupuesto y buscar resultados más concretos, el SEIPA con varias preguntas clave resultaría de gran utilidad.

Sin embargo, no se pretende discriminar a favor de una u otra metodología, pues se quiere plasmar el convencimiento de que ambas son complementarias, e incluso adquieren la capacidad de validarse mutuamente según los resultados obtenidos en cada una de ellas. Así, el Taller de EE podría complementarse con una pregunta clave para afinar alguna cuestión de especial interés de las partes involucradas, e igualmente, el Taller de EE sería un magnífico complemento para una evaluación desarrollada siguiendo las preguntas clave del SEIPA.

6. DESARROLLO LOCAL

6.1. Introducción

En este apartado, a partir de una breve sinopsis inicial de las distintas definiciones de desarrollo, se trata el concepto de desarrollo local según diferentes autores, el cual se resume y se determina en la propuesta de entendimiento, ahondando en la idea de “lo local” como base del desarrollo.

6.2. Definiciones de desarrollo

Desde Adam Smith, tradicionalmente el concepto de desarrollo ha estado ligado al de crecimiento económico, llegando incluso a considerar a los países ricos como desarrollados y a los países pobres como en vías de desarrollo. Además, esta denominación incluso a supuesto estrategias de desarrollo, ya que los países considerados como desarrollados eran los industrializados, proponiendo la industrialización a los más pobres, cuya economía se basaba en desarrollos agrarios, como el camino a seguir (Rodríguez Cohard, 2010). En este contexto de desigualdad entre países, han surgido políticas internacionales de desarrollo con el objetivo de reconvertir la situación de los más desfavorecidos, y los diferentes aspectos concretos de estas políticas han derivado a su vez en el surgimiento de

adjetivos asociados a estos objetivos específicos como desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo humano o desarrollo local.

Con el ánimo de clarificar, para un mayor entendimiento de lo que se pretende con el Modelo que sustenta esta tesis, se procede a definir algunos de los más relevantes:

- **Desarrollo Territorial:** desarrollo referido a un ámbito geográfico, que pudiera ser un continente, un país, una región o incluso un barrio.

- **Desarrollo Regional:** Es más específico que el anterior, y que tiene mucho que ver con el concepto de regiones tradicionales definido por las políticas de desarrollo de la Unión Europea a través del Comité de las Regiones.

- **Desarrollo Sostenible:** El concepto de desarrollo sostenible hace referencia a un modo de desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. El objetivo es mejorar las condiciones de vida del individuo, al tiempo que se preserva su entorno a corto, medio y, sobre todo, largo plazo. El desarrollo sostenible tiene un triple objetivo: un desarrollo económicamente eficaz, socialmente equitativo y sostenible desde el punto de vista medioambiental.

- **Desarrollo Humano:** según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz. Según Sen (1999) el desarrollo humano “como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”.

- **Desarrollo Rural:** proceso de crecimiento económico y cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la población local que

habita en un espacio rural, identificando tres dimensiones: la económica, la sociocultural y la político-administrativa. Mediante este proceso se pretende la creación de empleo y riqueza, compatible con la preservación del medio y el uso sostenible de los recursos naturales (Márquez, 2002).

- **Desarrollo Endógeno:** proceso de crecimiento a partir del uso de los recursos locales, que integra los aspectos económicos, políticos e institucionales (Vázquez, 2002).

- **Desarrollo Local:** aunque se trata con mayor profundidad más adelante, conviene destacar que por carácter local, o enfoque local del desarrollo, no hace referencia únicamente al aspecto geográfico, sino al hecho de que son las personas de la comunidad interesada las que actúan como actores locales del desarrollo (Herrerros, 1990). Así, “el desarrollo que permite una mayor participación de la población en la mejora de sus condiciones de vida es el desarrollo local o comunitario” (Allegrini, 2003).

De todas estas definiciones de desarrollo, la que nos interesa tratar en esta tesis es la de desarrollo local. Según Boisier (2005), podríamos decir que el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “social”, o “sostenible”. Igualmente, todas ellas confluyen en el que territorio y sus recursos son claves.

6.3. Enfoque territorial

La acción transformadora de los proyectos en el ámbito público busca el desarrollo de la sociedad. ¿Pero dónde ocurre físicamente este desarrollo? Es evidente que afecta a un territorio concreto, en el cual viven las personas, la comunidad política, donde se interrelacionan y se generan actividades económicas y sociales.

Cazorla (2004) determina que la inclusión de estrategias de desarrollo requiere de un enfoque territorial que pueda promover un desarrollo más eficaz dirigido a la solución de los problemas de los territorios, fomentando al mismo tiempo una relación entre los diferentes agentes públicos y privados, para llevar a cabo una estrategia colectiva. Dicho enfoque destaca la importancia de las grupos de influencia locales, acercando la realidad de los territorios a las administraciones

públicas para poner en marcha políticas de desarrollo *ad hoc* a cada circunstancia.

Sin embargo, existe el riesgo de caer en el “desarrollo egoísta”, si sólo procuramos el favor de un territorio, y no consideramos su dimensión global, es decir, que tiene que desarrollarse todo el conjunto. Por eso, se presupone imprescindible conocer la realidad de nuestro territorio, pero también la de alrededor. Esto nos llevaría a la “cohesión territorial”.

En referencia al territorio, en el Tratado por el que se establece la Constitución para Europa firmado en Bruselas el 13 de octubre de 2004 en su Título I *De la Definición y de los Objetivos de la Unión* en el artículo 3 se declara que “la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.

Si bien la noción de cohesión económica y social es desde hace tiempo parte integrante del Tratado de la Unión Europea y constituye la base jurídica de la política regional, las sucesivas ampliaciones de Europa y, por lo tanto, de su diversidad territorial, por una parte, y la constatación de la agravación de las disparidades infranacionales e infrarregionales, por otra, vuelven a situar en el centro del debate la noción de cohesión territorial, entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio, que completa a la cohesión económica y social. Un concepto horizontal en el que se basan las políticas en cualquier ámbito político-administrativo (COM, 2008).

El concepto de cohesión territorial ha ido adquiriendo un lugar cada vez más prominente en el debate europeo; la Comisión Europea le dedicó un capítulo completo en el segundo informe intermedio sobre la cohesión publicado en enero de 2001 (MER, 2002); el Parlamento Europeo lo incluyó en sus distintas resoluciones sobre el futuro de la política regional; el Comité de las Regiones, por su parte, tomó la iniciativa de iniciar un estudio sobre la profundización de este concepto; a nivel de los Estados, el grupo territorial y urbano del Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones (Comisión Europea + delegaciones de los gobiernos nacionales) elaboró un informe sobre este asunto; numerosos miembros de la Convención sobre el futuro de Europa presentaron enmiendas a favor de la inclusión de este concepto en el futuro Tratado Constitucional, tras la celebración del Pleno de la Convención del 7 de

febrero de 2003 dedicado al lugar que ocupan los entes regionales y locales en la construcción europea (COM, 2004).

El objetivo de la cohesión territorial supone el establecimiento de una cooperación a nivel horizontal (entre las políticas) y vertical (entre los protagonistas y las autoridades de los distintos niveles geográficos), y debe convertirse en una cuestión que preocupe a nivel transversal, mediante la integración de la dimensión territorial en la concepción y aplicación de las políticas comunitarias y nacionales.

En lo que atañe a los mecanismos de aplicación, la cohesión territorial requiere una coordinación eficaz de las distintas políticas tanto verticalmente (Unión Europea, Estado miembro, regiones, ámbito local) como horizontalmente (políticas sectoriales y regionales). Así, la cohesión territorial puede entenderse como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas, culturales (Faludi, 2005) o ambientales.

6.4. Características del desarrollo local

Una de las primeras cuestiones que surge al referirse al desarrollo local es qué dimensión incluye “lo local”. En este sentido, resulta fundamental determinar que no se calcula matemáticamente, sino que dependerá de cada zona, lo que nos situará en cada momento con su propia dimensión, ya que local es el espacio de inserción de una comunidad política, en el que la cultura implica unas prácticas, normas y valores específicos (O Barroso, 2010). Así, el territorio objeto del desarrollo local vendrá caracterizado por valores sociales, culturales y económicos homogéneos y no administrativos.

Para Boisier (2005), el desarrollo es un fenómeno local, incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar, que se inicia en un lugar, como un proceso esencialmente endógeno (sin descartar por completo influencia exógena), descentralizado y de “abajo a arriba”.

De la misma forma para Buarque (1999) el desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos

humanos capaces de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población.

También, González de Canales (2003) y Sancho Comins, Martínez y Martín Lou (2002) en una aproximación al desarrollo local lo definen como el proceso endógeno que se genera en el territorio de forma global e intersectorial, y que exige la participación activa de la propia población en un proceso apoyado en la acción subsidiaria de las administraciones y de otros agentes externos. Mediante este proceso se pretende una mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que lleve consigo la creación de empleo y riqueza compatibles con la preservación del medio y del uso sostenible de los recursos naturales.

Valcarcel- Resalt (1990, 1995) entiende el desarrollo local como proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, estableciendo como características fundamentales:

- El ámbito puede ser una zona, comarca, mancomunidad, municipio, ciudad o barrio
- Intenta movilizar y aprovechar los recursos internos
- La responsabilidad de la gestión recae en las autoridades locales
- Se intenta involucrar en los proyectos a todos los agentes que intervienen en el territorio.

Como podemos observar, la característica endógena resulta concluyente en el desarrollo local. Para Garofoli (1995) desarrollo endógeno es la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Y resume, desarrollo endógeno es la capacidad para innovar a nivel local.

En este aspecto, Boisier (2005) considera que lo endógeno se manifiesta en cuatro planos:

1. el político, que es el que decide cómo y de qué forma se implementan las políticas de desarrollo, y sobre todo, el que debe negociar con los elementos que definen el territorio

2. el económico, ya que es imprescindible el sostenimiento a largo plazo de la actividad económica
3. el científico y tecnológico, como la capacidad interna para generar su propia innovación
4. el cultural, que es la identidad socioterritorial.

Sin embargo, Boisier (1991, 2005) considera que el factor endógeno por excelencia es la capacidad de organización social y su motivación lo que transforma la realidad, articulados por una cultura local y un proyecto político. La responsabilidad se centra en la comunidad, y de ella tienen que surgir líderes locales (Cazorla, De los Ríos, Díaz-Puente, 2009) con capacidad de organizarse (De los Ríos, Díaz-Puente, Cadena-Iñiguez, 2011) y de ser los interlocutores con los poderes públicos (Cazorla, De los Ríos, 2012).

Para Muiños y Cortegiano (1998) el desarrollo local puede definirse como la movilización coordinada de los agentes sociales y económicos locales- de acuerdo con el interés común de defensa y dinamización de su región - con el objetivo de asumir las responsabilidades de planeamiento y gestión de las estrategias de desarrollo y promoción de actividades correspondientes, a partir de iniciativas y recursos locales.

Por su parte, varias instituciones internacionales (PNUD, OIT, UNOPS, EUR) relacionadas con el desarrollo local publicaron un informe (2002) en el que destacaban que el desarrollo de un territorio:

- está vinculado a la voluntad y a la capacidad de sus actores locales
- gira alrededor de las potencialidades locales
- está condicionado a su desarrollo empresarial
- necesita contar con los instrumentos adecuados
- para que tenga éxito, debe ser capaz de integrar activamente lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional

También Buarque (1999) se refería a este contexto internacional o global, afirmando que el desarrollo local dentro de la globalización resulta de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural.

Finalmente, el desarrollo local implica un cambio de gobernabilidad a gobernanza, entendiendo la primera como la aceptación de la sociedad las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes, y la segunda como el diseño de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes públicos, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (COM, 2001). Así la gobernanza se definiría (Correa, 2008) por:

- Trabajo abierto con todas las instituciones del territorio
- Integración de los ciudadanos en todas las fases del proceso de decisión
- Aclaración del papel de cada nivel administrativo
- Establecer como objetivo medidas eficaces y oportunas o pertinentes
- Enfoque transversal y no sectorial

Por tanto, la gobernanza implica redefinir las funciones y la forma de concebir, diseñar y ejecutar los planes de desarrollo local.

6.5. El desarrollo local en Europa y en España

Los antecedentes de la Unión Europea como promotor de políticas de desarrollo con enfoque local, los encontramos en la Convención de París de la OCDE¹²⁹ de diciembre de 1960 en la que se fijaron como objetivos el aumento del empleo, el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida. Para su cumplimiento, en 1982 se fijaron como guías de acción el Programa de Iniciativas Locales para la Creación de Empleo, centrado en la reconversión productiva hacia empresas locales, y el Proyecto de Gestión Pública Rural, que suponía una reorientación territorial para responder a los cambios del mundo rural.

Siguiendo a la OCDE, el primer organismo que trató de ejecutar estas líneas de acción fue la Unión Europea que en el diseño de sus políticas de desarrollo dejó constancia de la importancia de las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo en sus acciones territoriales, dejando claro el papel del resto de las administraciones públicas nacionales, regionales y locales, para favorecer el desarrollo regional y local en general y potenciar la creación de empleo y el crecimiento económico a través de políticas como el fomento del empleo y la

¹²⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

promoción económica (Fuentes, 2000). Con estos mimbres, y con más de veinte años de políticas de desarrollo, el interés por el desarrollo local se ha consolidado como una respuesta directa de los agentes locales a los nuevos desafíos derivados de los procesos de reestructuración y ajuste económico.

En la España de la segunda mitad del siglo XX, la política regional consistió en el desarrollo de una serie de polos de atracción con la intención de reequilibrar la producción entre las zonas más desfavorecidas, a través de grandes proyectos de desarrollo y como objetivo el crecimiento económico. Un ejemplo claro de planificación como Reforma Social, desde arriba hacia abajo.

En los años setenta y ochenta, empieza a tenerse otro concepto del desarrollo, más focalizado en la descentralización de la producción, la optimización de los recursos locales, la innovación tecnológica y empresarial. Desde los poderes públicos se promueven las pequeñas y medianas empresas como ejes estratégicos del desarrollo, empezando a cuestionar la planificación tradicional desde arriba. Surgen nuevos planes de desarrollo con base en un diagnóstico previo de las potencialidades de la zona (O Barroso, 2010).

En 1978, tanto en la Constitución española como en la Ley de Bases de Régimen Local, se incrementa la responsabilidad de los gobiernos locales para potenciar el desarrollo integral en cada zona, fomentando y construyendo su propia realidad (O Barroso, 2010). Con la Carta Europea de Autonomía Local de 1988, se corrobora la intención del Gobierno Central español de llevar a cabo una descentralización de competencias.

No obstante, un año después de las iniciativas de la OCDE, el Ministerio de Trabajo (O.M. 6/7/83) reguló las directrices generales de la promoción de las iniciativas locales para la creación de empleo, si bien, hubo que esperar hasta 1986 para que se produjera una mayor concreción, con el impulso por el mismo Ministerio (O.M. 21/2/86) de un conjunto de programas similares a los diseñados por la OCDE. Posteriormente, varias Comunidades Autónomas asumen competencias en materia de desarrollo local.

Pero no es hasta la publicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, cuando aparece por vez primera el término de “desarrollo local”. Asimismo, se le concedió una atención diferenciada y específica a la dimensión metropolitana del desarrollo local, y al

tratamiento de la participación ciudadana y de los mecanismos de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información al servicio de la Administración Local.

Tras más de veinte años de políticas de desarrollo local, podríamos decir que han cristalizado en todo el territorio español a través de la puesta en marcha de un amplio número de programas de actuación, tanto de carácter horizontal – suelo industrial, formación, financiación...- como vertical - agricultura, industria, turismo...-. Todo ello desde una visión abierta y basada en el diálogo, donde la participación ciudadana, la concertación entre los agentes sociales y la coordinación interadministrativa ocupan una posición central (Pérez Ramírez, 2009). Además, en los últimos años, se ha transformado el papel de los Ayuntamientos que, dejando a un lado la pasividad en todo lo que significa la planificación para el desarrollo, son actualmente los verdaderos dinamizadores y fomentadores de la actividad económica en los municipios.

6.6. Propuesta de entendimiento

Es evidente que la concepción general del desarrollo ha derivado en aspectos más concretos que nos llevan a considerarlo en función de las características que lo definen. Sin embargo, su objetivo principal se mantiene en todas las definiciones, que es mejorar la calidad de vida de las personas, lo que nos lleva a determinar que, en cualquier caso, el desarrollo no es objetivo, no puede medirse únicamente con indicadores de crecimiento económico, ya que sobre lo que un ciudadano determina sobre su calidad de vida incluye aspectos como ocio, conciliación de la vida personal y laboral, seguridad, salud, pero sobre todo libertad.

En este sentido, en esta propuesta de entendimiento asumimos lo que proclama Amartya Sen (1999), que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos. La libertad como fin y como medio; la libertad es, ante todo, el fin principal del desarrollo. No se pretende entonces aumentar la libertad para lograr “algo más”, sino que es necesario aumentar la libertad por la libertad en sí misma. A esto lo llama el papel constitutivo de la libertad en el desarrollo. En cuanto a la libertad como medio, puede ser una excelente herramienta para lograr el desarrollo. Se trata del papel instrumental de la libertad en el desarrollo. Así, Sen define cinco tipos de libertad:

- Libertad política, o capacidad del ciudadano para influir en las decisiones que le afectan
- Los derechos de una persona a disfrutar de los recursos económicos y prosperar
- Las oportunidades sociales, o los servicios públicos que ofrece una sociedad para la mejora personal
- Las garantías de transparencia, refiriéndose a la corrupción de empresas e instituciones
- La sociedad protectora, para ayudar a los más desfavorecidos, por cualquier causa, a sobrevivir y prosperar en la sociedad.

Así, con base en lo anteriormente expuesto, el desarrollo local que se presenta es un proceso endógeno de crecimiento y cambio estructural, en el que la población, la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre agentes y actividades, la dinámica de aprendizaje continuo y el contexto sociocultural determinan los procesos de cambio.

De igual forma, el proceso de desarrollo endógeno se produce gracias a la utilización del potencial económico local que favorecen las instituciones y mecanismos de regulación que caracterizan a cada territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural y los códigos de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo endógeno. Sin embargo, no se excluyen los recursos exógenos, pero siempre que dichos recursos sean complementarios a los endógenos. Cualquier territorio tiene unas ventajas comparativas, y se trata de optimizar las mismas. Las Administraciones Públicas deben de contribuir a la dinamización del territorio y la comunidad con el fin de potenciar estos recursos.

Volviendo a Aristóteles, y al animal social y político que es el hombre, es evidente que el hombre también es un ser territorial, que vive en un territorio y que lo siente como suyo. Por eso, en esta propuesta de entendimiento se considera elemental consolidar el territorio como la referencia integradora y primera para el desarrollo, más allá de una acotación administrativa, para remitir a una comarca natural con recursos y problemas comunes, de carácter homogéneo y con señas de identidad propia, asienta una de las bases del desarrollo local. Así, el territorio no es sólo soporte de físico de los objetos,

actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. Cada territorio se vincula al sistema de relaciones económicas de un país en función de su especificidad territorial, de la identidad económica, tecnológica, social y cultural.

Pero el desarrollo local va más allá. Busca la solidaridad entre todos los territorios. Aquí es donde la cohesión territorial entra en juego, junto con la cohesión económica y social, como instrumentos para alcanzar ese equilibrio territorial.

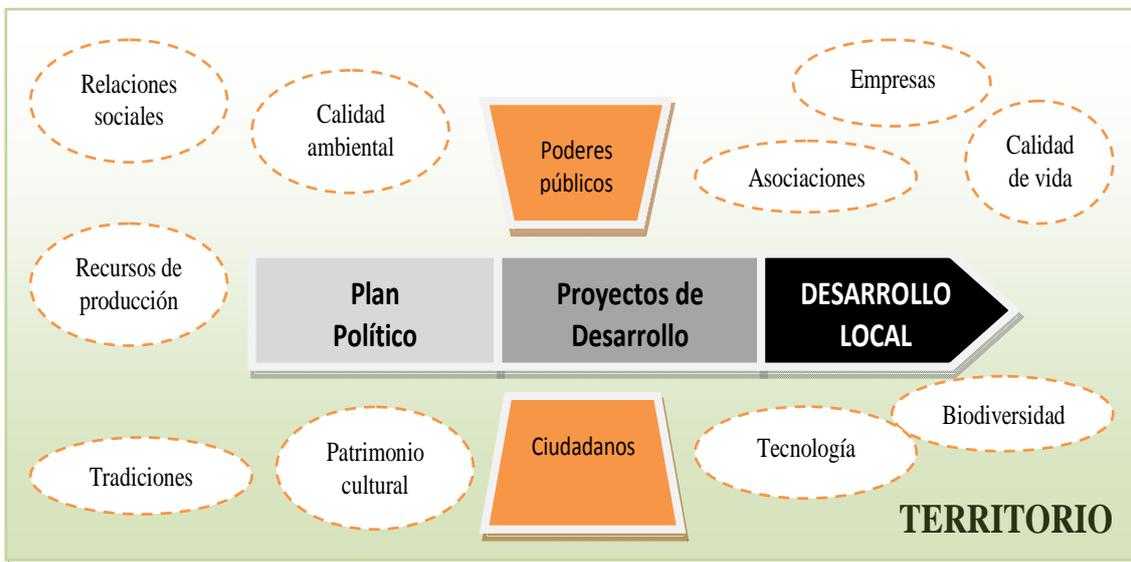
Sin embargo, las políticas globales sin apreciación a lo local han provocado como efectos colaterales marginación, exclusión, pobreza, abandono de las zonas rurales o desempleo. Y cuando la rentabilidad económica ha primado por encima todo, imponiendo las directrices que marca el mercado y eligiendo las zonas que mejores resultados pudieran proporcionar, ha dado lugar a un tipo de desarrollo que ha dejado de lado a las personas y ha elevado el poder económico como motor del auténtico desarrollo. Un hecho que contradice el espíritu de las políticas públicas que promueve la mejora de calidad de vida de la gente.

Es en este contexto, donde el concepto de desarrollo local aparece en contraposición al desarrollo económico como único argumento, para elevar el valor de la persona por encima de los intereses económicos, o de otro modo poner la economía al servicio de las personas. Sin embargo, también tenemos que incluir a la población en la toma de decisiones, que sean ellos los que participen activamente en la elección del modelo de desarrollo, que sea su libertad política la que decida. Es decir, hay que apostar por la descentralización del poder e incorporar a todos los agentes implicados en el territorio. Sin embargo, no es tarea fácil. El sistema de “arriba hacia abajo” está muy asentado en la sociedad actual, y sus consecuencias son claras: la población está acostumbrada a que decidan por ellos y su desmotivación y desinterés por la vida política hace realmente difícil este proceso participativo. No obstante, no hay otro camino. Las comunidades políticas tienen un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo, pero es la propia comunidad la que tiene que identificarlos y obtener de ellos la capacidad de generar riqueza, deben asumir el protagonismo para construir su futuro.

Efectivamente, la participación de la población es decisiva, y ello pasa porque los poderes públicos altruistamente reviertan el poder que legítimamente han obtenido en los ciudadanos. El desarrollo local requiere sin duda alguna voluntad por ambas partes.

En definitiva, el desarrollo local transforma a los miembros de una comunidad en actores políticos (comunidad política) y a los poderes públicos en corresponsables de la concertación política, en promotores de proyectos de desarrollo, en garantes de la mejora de la calidad de vida para todos.

Figura 1.22. Expresión gráfica del concepto de desarrollo local



Fuente: Elaboración propia

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1. Comunidad política

1. ADAMS, I.; DYSON, R.W. (2007). "Fifty Major Political Thinkers". Ed. Routledge. Oxon. New York.
2. ADORNO, TH. W. (2007). "Dialéctica de la Ilustración. Obra Completa 3". Ed. Akal. Madrid
3. ÁLVAREZ TURIENZO, S. (2010). "El pensamiento político de San Agustín en su contexto histórico-religioso". en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
4. ÁLVARO, D. (2010). "Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand Tönnies", en Papeles del CEIC, vol. 2010/1, nº 52, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco. <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/52.pdf>
5. ARANCIBIA (2008). "Política, el aporte de Santo Tomás". <http://www.arbil.org/118toma.htm>
6. ARISTÓTELES (1984). "Ética para Nicómaco". Espasa-Calpe. (Colección: Seleccionales Austral, 37). Madrid.
7. ARISTÓTELES (1997). "Política". Espasa Calpe (Colección Austral, nº 274; ciencias/ humanidades). Madrid.
8. ARON, R. (1970, 2007). "Ensayo sobre las libertades". Alianza. Madrid.
9. ARROW, K. J. (1950): "A difficulty in the concept of social welfare", Journal of Political Economy, Vol. 58.
10. ARSUAGA, J.L. (2009). "El reloj de Mr. Darwin". Editorial Temas de hoy. Madrid.
11. AYALA, F.J. (2007). "Darwin y el diseño inteligente: creacionismo, cristianismo y evolución". Alianza Editorial. Madrid.
12. BENDER, T. (1995). "Community", en Richard Wightman Fax y James T. Kloppenberg (eds.) A Companion to American Thought, Oxford.

13. BENEDICTO XVI (PAPA), (2005). En HORN, S.O.; WIEDENHOFER, S., (ed. lit.). (2008). "Creación y evolución: un encuentro con el papa Benedicto XVI en Castel Gandolfo". Editorial Claret.
14. BERMUDO, J.M. (1994). "Maquiavelo, consejero de príncipes". Universidad de Barcelona.
15. BERTELLONI, F. (2010). "La teoría política medieval entre la tradición clásica y la modernidad", en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
16. BIGLIERI, P. (2004). "La sociedad civil desde la perspectiva hegeliana". Instituto Nacional de Capacitación Política de Argentina. http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/Paper_Biglieri.pdf
17. BINMORE, K. (2005). "Natural justice". Oxford University Press. Oxford.
18. CICERÓN (1989). "La República: las leyes". Akal. Madrid.
19. COLLADO GONZÁLEZ, S. (2009). "Teoría de la Evolución" en Fernández Labastida, Francisco – Mercado, Juan Andrés (editores), Philosophica: Enciclopedia filosófica online. <http://www.philosophica.info/voces/evolucion/Evolucion.html>
20. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1787). <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>
21. CORTÉS, J.; MARTÍNEZ RIU, A. (1996). "Diccionario de filosofía en CD-ROM". Empresa Editorial Herder S.A. Barcelona.
22. DARWIN, C. (1859, 2002). "El Origen de las especies". Biblioteca Austral, Espasa Calpe, Barcelona.
23. DEWEY, J. (1927, 2004). "La opinión pública y sus problemas". Ed. Morata. Madrid.
24. ENGELS, F. (1873, 1955). "Carta a Augusto Bebel", en Marx, Karl y Friedrich Engels Obras Selectas en dos tomos (Moscú: Editorial Progreso).
25. ERASMO DE ROTTERDAM (1516, 2007). "Educación del príncipe cristiano". Ed. Tecnos. Madrid.

26. ESPINOZA, R. (2012). "Hegel y el problema del método". Revista Estudios Hegelianos. Centro de estudios hegelianos. Vol. I. Valparaíso, pp. 67-77.
27. FARINATI, A.N. (2012). "El último canto del gallo de esculapio: sociedad civil y estado en Hegel". Revista estudios hegelianos. Centro de estudios hegelianos. Valparaíso, pp. 2-15.
28. FOUCAULT, M. (2006). "Sobre la Ilustración". Ed. Tecnos. Madrid.
29. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
30. GIBBON, E. (1776, 2006). "Historia de la decadencia y caída del imperio romano". Ed. Turner. Madrid.
31. GIROLA, L. (1997). "El individualismo según Durkheim". Revista Sociológica. Filosofía y sociología política, núm. 14, pp. 70-87.
32. GODOY, O. (1983). "Tocqueville y la democracia de las libertades". Revista de Ciencia Política. Vol.V, nº 1, pp. 30-47.
33. GONZÁLEZ ALTABLE, M. P. (1995). "Liberalismo vs. Comunitarismo (John Rawls una concepción política del bien)". Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho. Nº 17- 18, pp. 117-136.
34. GONZÁLEZ NARES, G. (2012). "Santo Tomás Moro y la política: Utopía". http://encuentra.com/imitacion_de_cristo/santo-tomas-moro-y-la-politica-utopia/
35. GOULD, S. J. (1980). "Sociobiology and the Theory of Natural Selection". In G. W. Barlow and J. Silverberg, eds., Sociobiology: Beyond Nature/Nurture? Boulder CO: Westview Press, pp. 257-269
36. HARSANYI, J.C. (1955). "Cardinal welfare, individualistic ethics, and interpersonal comparisons of utility". Journal of Political Economy, pp. 309-321.
37. HAYEK, F. (1944, 2005). "Camino de servidumbre". Editorial Alianza. Madrid.
38. HAYEK, F. (1960, 2009). "Los fundamentos de la libertad". Unión Editorial. Madrid.

39. HENNIS, W. (1981). "La nueva ciencia política de Tocqueville". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 22, pp. 7-38.
40. HOBBS, T. (1651, 2002). "Leviatán". RBA. Barcelona.
41. HONNETH, A. (1999). "Comunidad. Esbozo de una historia conceptual". isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/89/89
42. INDA, G. (2008). "La interrogante política en Émile Durkheim. El abordaje del Estado moderno en la última fase de su producción (1897-1915)". Sociológica, año 23, número 67, pp. 109-148.
43. INDA, G. (2009). "Las concepciones del Estado de Durkheim y Weber ante la teoría política marxista: vínculos, cruces y desacuerdos". Athenea Digital.
44. JUAN PABLO II (PAPA), (1996). Discurso en la Academia Pontificia de las Ciencias.
45. KANT, I. (1793, 2007). "La religión dentro de los límites de la mera razón". Ed. Alianza. Madrid.
46. LAUBACH, D. (2006). "Aspectos del pensamiento político de San Agustín en el contexto de la crisis del imperio". Seminario Evangélico Unido de Teología. El Escorial. Madrid
47. LÁZARO, M. (2008). "El fundamento de la sociedad civil en el pensamiento franciscano. Del animal racional a la persona libre en Buenaventura y J. Duns Escoto", en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
48. LÁZARO, R. (2001). "Adam Smith: interés particular y bien común". Instituto Empresa y Humanismo. Universidad de Navarra.
49. LÁZARO, R. (2002). "Adam Smith: Individuo, Organización Social y Participación.", en Participación. Concepto político y bases metafísicas, XLI Reuniones Filosóficas. Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Filosofía, Universidad de Navarra, celebrado en Pamplona.
50. LOCKE, J. (1690, 1948). "An essay concerning the true origin, extent and end of civil government". En Sir Ernest Barker, ed., "Social Contract:

essays by Locke, Hume and Rousseau”. Nueva York. Oxford University Press.

51. LOCKE, J. (1690, 1980). “Ensayo sobre el entendimiento humano”. Ed. Editora Nacional. Madrid.
52. LÓPEZ GOICOECHEA (2010). “La idea de comunidad política en los Tratados de Príncipes: Erasmo vs Maquiavelo”. <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/idea-politica-tratados-principes-erasmo-356488906>
53. LUKES, S. (1984). “Émile Durkheim. Su vida y su obra”. CIS-Siglo XXI de España. Madrid.
54. MAQUIAVELO, N. (1532, 1999). “El príncipe”. Colección El Mundo. Nº 70. Unidad Editorial. Madrid.
55. MARTÍNEZ FALERO, J.E.; AYUGA, E.; GONZÁLEZ-GARCÍA, C. (2013). “Multiparticipant Decision-Making”. En el libro: Editores: Eugenio Martínez-Falero, Susana Martín, Antonio García-Abril “Quantitative Techniques in Participatory Forest Management”. CRC Press.
56. MARX, K.; ENGELS, F. (1848, 2004). “El Manifiesto Comunista”. Alianza Editorial. Madrid.
57. MIDGLEY, M (1985). “Evolution as a Religion: Strange Hopes and Stranger Fears”. Routledge.
58. MIDGLEY, M. (1979). “Beast and Man, the Roots of Human Nature”. Harvester Press. Hassocks.
59. MIÉ, F. (2005). “Acción y política en la República de Platón”. Revista Signos Filosóficos, julio-diciembre, vol. VII, núm. 14.
60. MONOD, J. (1970, 1987). “El azar y la necesidad”. Ed. Orbis. Barcelona.
61. MUÑOZ, B. (2009). “Escuela de Frankfurt: primera generación”. “Escuela de Frankfurt: segunda generación”. En el libro “Diccionario Crítico de Ciencias Sociales”. Varios autores. Ed. Plaza y Valdés-Universidad Complutense. Madrid.
62. NASH, J. F. (1950). “Non cooperative Games”. Ph. D. Dissertation Princeton University.

63. OCAMPO, R. (2009). Revista Cibionte
<http://bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/130/1/T0003288.pdf>
64. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (1997). "La ética en el Servicio Público". Ministerio de Administraciones Pública. Madrid.
65. OSORIO, A. (2003). "Mentalidad ciudadana y libertad democrática". Encuentros en Psicología Social, 1(2), pp. 57-60.
66. PENDÁS, B. (2007). "Tocqueville, en el espacio y el tiempo". En el libro "Alexis de Tocqueville. Libertad, igualdad, despotismo". Ed. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Ávila.
67. PÉREZ GARZÓN, J.S. (2001). "Las transformaciones culturales y la cristalización de las ideologías de la modernidad". Capítulo 2, en el libro "El Mundo Contemporánea: historia y problemas", de Julio Arostegui, J. Saborido, y C. Buchrucker. Ed. Crítica. Barcelona
68. PLATÓN. (2005). "La república". Alianza Editorial. Madrid.
69. POPPER, K. (1945, 1994). "La sociedad abierta y sus enemigos". Ed. Paidós Ibérica. Barcelona.
70. RAWLS, J. (1996). "El liberalismo político". Ed. Crítica. Barcelona.
71. RAWLS, J. (1971, 2006). "Teoría de la justicia". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
72. ROUSSEAU, J.J. (1762, 2004). "El contrato social". Ed. Istmos. Colección Fundamentos. Madrid.
73. SÁNCHEZ GARRIDO, P. (2009). "Amartya Sen, o el desarrollo humano como libertad". Nueva Revista de Política, Cultura y Arte. Universidad Internacional de la Rioja. Núm. 122.
74. SANCHO, C. (2003). "Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de Cohen y Habermas". Revista de Estudios Políticos Nueva Época. Núm. 122, pp. 201-232
75. SANMARTÍN, J. (2006). "El bien común como idea política. John Stuart Mill, los liberales y sus críticos". Revista Foro Interno.

76. SANTO TOMÁS DE AQUINO (1267, 1966). "Suma Teológica. Selección". Espasa Calpe. Colección Austral. Madrid.
77. SANTO TOMÁS DE AQUINO; DE ALVERNIA, P. (2001). "Comentarios a la Política de Aristóteles". Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
78. SARKAR, S. (2007). "Doubting Darwin? Creationist designs on evolution". Blackwell, Oxford.
79. SEN, A. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press.
80. TAYLOR, C. (1994). "La ética de la autenticidad". Ed. Paidós. Barcelona.
81. THIEBAUT, C. (1992). "Los límites de la comunidad". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
82. THIEBAUT, C. (1997). "Sujeto liberal y comunidad: Rawls y la unión social". Enrahonar: Quaderns de filosofia. Nº 27, pp. 19-33
83. THOMSON, D. (1967). "Las ideas políticas". Editorial Labor. Barcelona
84. TOCQUEVILLE, A. (1835-1840, 2007). "La democracia en América". Akal. Madrid.
85. TÖNNIES, F. (1887, 2009). "Comunidad y sociedad". Comares. Granada.
86. UREÑA, E. (1979). "La crítica kantiana de la sociedad y de la religión". Tecnos. Madrid.
87. USÁTEGUI, E. (2003). "Comunidad y género en Alexis de Tocqueville". Revista de estudios políticos. Nueva época. Núm. 121, pp. 71-106.
88. WEBER, M. (1922, 1993). "Economía y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid.
89. WILSON, E. O. (1980). "Sociobiología: la nueva síntesis". Barcelona.
90. WILSON, E. O. (2012). "La conquista social de la Tierra". Debate. Barcelona.

7.2. Movilización social

91. ARENDT, H. (1951, 2002). "Los orígenes del totalitarismo". Alianza Editorial. Madrid.

92. ARON, R. (1967). "Dieciocho Lecciones sobre la Sociedad Industrial". Seix Barral. Barcelona.
93. AZPURÚA, F. (2005). "La Escuela de Chicago: sus aportes para la investigación de las ciencias sociales". Sapiens: revista universitaria de investigación. Año 6, núm. 2.
94. BLUMER, H. (1971). "Social Problems as Collective Behavior". Revista Social Problems, vol. 18, núm. 3.
95. BRUNET, I., PIZZI, A. (2010). "La Acción Colectiva desde la Teoría de la Movilización de Recursos". Sociedad y Utopía.
96. CANDÓN MENA, J. (2011). "Internet en movimiento: nuevos movimientos sociales y nuevos medios en la Sociedad de la Información". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
97. DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (1999). "Social Movements: an introduction". Oxford: Blackwell Publishers, pp. 256.
98. FREUD, S. (2010). "Psicología de las masas". Alianza Editorial. Madrid.
99. GAMSON, W. (1988). "Political Discourse and Collective Action", en Klandermas; Kriesi; Tarrow. "International Social Movement Research: From Structure to Action". Connecticut: JAI Press. Greenwich.
100. GOFFMAN, E. (1974). Frame Analysis. Harper and Row. London.
101. GURR, T.R. (1970). "Why Men Rebel?" Princeton University Press. Princeton.
102. HARICH, J. (2010). "Change resistance as the crux of the environmental sustainability problem". System Dynamics Review. Vol.26. Núm.1, pp. 35-72.
103. JOHNSTON, H. y KLANDERMANS, B. (1995). "The Cultural Analysis of Social Movements", en Johnston, H. y Klandermans, B. "Social Movements and Culture". UCL Press. London, pp. 3-24.
104. KORNHAUSER, William. (1959, 1969). "Aspectos políticos de la sociedad de masas". Amorrortu. Buenos Aires.

105. LARAÑA, E. (1996): "La actualidad de los clásicos y las teorías del comportamiento colectivo", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 74, p.p. 15-43.
106. LE BOND, G. (1895, 1986). "La Psicología de las masas". Ediciones Morata. Madrid.
107. McADAM, D. (1988). "Micromobilization Contexts and Recruitment to Activism" en Klandermans, B., Kriesi, H. y Tarrow, S. (eds.), "From Structure to Action". JAI Press. Greenwich, pp. 125-154.
108. McCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (1977). "Resource Mobilization and social Movements: A Partial Theory". American Journal of Sociology, núm. 86, pp. 1212-1241.
109. MELUCCI, A. (1999). "Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia". El Colegio de México. México, DF.
110. NEVEU, E. (2000). "Sociología de los movimientos sociales". Ediciones ABYA-YALA. Quito.
111. NOCERA, P. (2008). "Masa, público y comunicación. La recepción de Gabriel Tarde en la primera sociología de Robert Park". Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/19/pablonocera.pdf>
112. OLSON, M. (1965, 1971). "The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups". Harvard University Press. Cambridge.
113. ORTEGA Y GASSET, J. (1929, 1999). "La rebelión de las masas". Ed. Espasa Libros S.L.U. Barcelona.
114. PARK, R. (1939). "An Outline of the Principles of Sociology". Barnes and Noble. New York.
115. PARK, R. (1972). "The Crowd and the Public and Other Essays". Henry Elsnor. The University of Chicago Press. Chicago.
116. PARK, R.; BURGESS, E. (1924). "Collective Behavior" en Introduction to the Science of Sociology. University of Chicago Press. Chicago. Reproducido en Park, R. (1967). "On Social Control and Collective

Behavior”. Editado por Ralph Turner. The University of Chicago Press. Chicago

117. PARSONS, T. (1937, 1968). “La estructura de la acción social”. Guadarrama. Madrid.
118. PÉREZ LEDESMA, M. (1994). “Cuando lleguen los días de la cólera. (Movimientos sociales, teoría e historia)”. Revista Zona Abierta, núm.69, pp. 51-120.
119. RUBIO GARCÍA, A. (2004). “Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales”. Fundación Ortega y Gasset. Circunstancia, núm. 3.
120. SMELSER, N.J. (1963, 1989). “Teoría del comportamiento colectivo”. México. FCE, pp.20-21, citado en Pérez Ledesma (1994), pp. 74.
121. TARROW, S. (1998). “Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics”. Cambridge University Press. New York.
122. TILLY, Charles (1978). “From Mobilization to Revolution”. Random. New York.
123. TILLY, C. (1985). “Models and Realities of Popular Collective Action”. Social Research, núm. 52, pp. 717-747.
124. TOURAINE, A. (1984). “El regreso del actor”. Eudeba. Buenos Aires.
125. TOURAINE, A. (1990). “Movimientos sociales de hoy. Actores y analistas”. Ed. Hacer. Barcelona.
126. YAGUENOVA, S. (2006). “Una mirada analítica a los movimientos sociales” en Yagenova, S. (comp.) Guatemala: aproximación a los movimientos y luchas sociales del año 2005. FLACSO: Guatemala, pp. 17.
127. ZALD, M. N. y McCARTHY, J. D. (1980). “Social Movement Industries: Competition and Conflict Among SMOs” en Zald, M.N. y McCarthy, J.D. (1987) “Social Movements in an Organizational Society: collected essays”. Transaction Publishers. New Brunswick, pp. 162-180.
128. ZALD, M. N. (1992). “Looking Backward to Look Forward: Reflections on the Past and Future of the Resource Mobilization Research Program”,

en Morris, A.D. and Mueller, C. McClurg. "Frontiers in Social Movement Theory". Yale University Press, pp. 326-348.

7.3. Planificación en el ámbito público

129. CAZORLA, A. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local". Universidad Politécnica de Madrid.
130. DE LOS RÍOS, I. (2002). "Innovación para el desarrollo rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
131. DE LOS RÍOS, I.; CAZORLA, A. (2002). "Sensibilidad Social y desarrollo rural: la Innovación como proceso de Aprendizaje Social. En "Innovación para el Desarrollo Rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
132. ESPINOZA, M. (1986). "Evaluación de Proyectos sociales". Ed. Humanitas. Buenos Aires.
133. FRIEDMANN, J. (1992). "Empowerment: The Politics of an Alternative Development". Cambridge, MA: Basil Blackwell.
134. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
135. FRIEDMANN, J. (1995). En Cazorla, A. (1995), "Planificación e Ingeniería. Nuevas Tendencias". Edición Taller de Ideas. Madrid.
136. FRIEDMANN, J. (2011). "Insurgencias: Essays in planning theory". Routledge.
137. GIL, M. (1997) "Conocimiento científico y acción social. Crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber". Gedisa. Barcelona.
138. HATCHUEL, A.; LE MASSON, P.; WEIL, B. (2002). "De la gestión de los conocimientos a las organizaciones orientadas a la concepción". <http://www.oei.es/salactsi/hatchuel.pdf>
139. KAPLAN, R. & Norton, D. (1996). "The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action". Harvard Business School Press. USA. Boston.

140. POPPER, K. (1934, 1985). "La lógica de la investigación científica". Ed. Tecnos. Madrid.
141. SALVO, M. (2004). En Cazorla, A. (2004), "Trabajando con la gente. Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local". Universidad Politécnica de Madrid.
142. SÁNCHEZ, M.; VEGA, J.C. (2006). "La gestión del conocimiento y su relación con otras gestiones". Ciencias de la Información, vol. 37, núm. 2-3, mayo-diciembre, pp. 35-52.
143. TORRÓN, R. (1997). "Análisis de sistemas". Monografía. ISDEFE. Madrid.
144. YAGÜE, J.L. (2007). "El planificador y la planificación en el tiempo". Workpaper. Máster Internacional en Desarrollo Rural-Local, Universidad Politécnica de Madrid.

7.4. Gestión por proyectos

145. ALIER, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "Los proyectos de desarrollo en un ámbito local urbano y su relación con el capital social". In: La Ingeniería de Proyectos en España. Estado y tendencia. Ed. J.L Cano. AEIPRO. Zaragoza
146. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE INGENIERÍA DE POYECTOS (AEIPRO) (2006). "NCB- Bases para la Competencia de Dirección de Proyectos. Versión 3.0". AEIPRO. Valencia.
147. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (1999). Núm. 266, de 6 de noviembre.
148. CANO, J.L. (2001). "La ingeniería de proyectos en España. Estado y tendencia". Ed. Juan Luis Cano. AEIPRO. Zaragoza.
149. CANO, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "La orientación por proyectos como estrategia de gestión para fomentar la cooperación social en el desarrollo". En actas del XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos. Murcia: Asociación Española de ingeniería de Proyectos (AEIPRO).
150. CANOSA DE LOS CUETOS, C. (1987). "Presupuestos". Ed. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica. Universidad Politécnica de Madrid.

151. CAZORLA, A.; FRIEDMANN J. (1995). "Planificación e Ingeniería: Nuevas tendencias". Taller de Ideas. Universidad Politécnica de Madrid.
152. CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "The new social sensitivity in the engineering of rural development". 1st International Joint Workshop on Rural Development Engineering. AgenEng. Tampere.
153. CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I.; SALVO, M. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de planificación del desarrollo local y rural". Universidad Politécnica de Madrid.
154. CAZORLA, A.; MIGDELY, J; et al. (2013). "Planning and Community Development: Case Studies". Universidad Politécnica de Madrid. University of California, Berkeley. Madrid.
155. CLELAND, D.; KING, W.R. (1983). "Systems analysis and project management". Ed. McGraw Hill. New York.
156. CLELAND, D.; KING, W.R. (1988). "Project Management Handbook" Van Nostrand Reinhold. New York.
157. DE COS, M.; TRUEBA, I. (1990). "Definición de proyecto de ingeniería". Actas del VI Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos. Almagro.
158. DE HEREDIA, R. (1981). "Arquitectura y urbanismo industrial. Diseño y construcción de plantas, edificios y polígonos industriales". Sección de Publicaciones de la ETSI Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid.
159. DE HEREDIA, R. (1995). "Dirección integrada de proyectos, *project management*". Ed. Alianza. Madrid.
160. DE LOS RÍOS, I. et al (2010). "Aprendizaje basado en la ingeniería del proyecto de educación superior: dos décadas de las competencias docentes en entornos reales". *Procedia Social and Behavioral Sciences*, pp.1368- 1378.
161. DE LOS RÍOS, I.; PALMA, M.; MIÑÁN, E. (2011). "Competencias genéricas en ingeniería: un estado comparado en el contexto internacional". XV Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Huesca.

162. DE MIGUEL, M. (2000). "Evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos". Revista de Investigación Educativa. Vol. 18. Núm.2, pp. 289-317
163. GAREIS, R. (1990). "Handbook of Management by Projects". Manz. Viena.
164. GAREIS, R. (1991). "Management by Projects: specific strategies, structures, and cultures of the project-oriented company". Roland Gareis Consulting. Viena.
165. GAREIS, R. (2000). "Programme Management and Project Portfolio Management: New Competences of Project-oriented Organizations". PMI Symposium. Houston.
166. GAREIS, R. (2006). "Management of the project-oriented company". En Cleland, D.; Gareis, R. "Global Project Management Handbook. Planning, Organizing, and Controlling International Projects". McGraw-Hill. New York.
167. GUERRERO, D. (2011). "Modelo de aprendizaje y certificación en competencias en la dirección de proyectos de desarrollo sostenible". ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
168. GUERRERO, D.; DE LOS RÍOS, I. (2012). "Professional competences: a classification of international models". Procedia Social and Behavioral Sciences, 46, pp. 1290-1296.
169. HERRERO GARCÍA, J (2005). "Los conceptos de proyecto y obra de ingeniería civil. Su configuración en la España del S.XIX". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
170. INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT ASSOCIATION (IPMA) (2006). "National Competence Baseline". Asociación Española de Ingeniería de Proyectos (AEIPRO). Valencia.
171. INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT ASSOCIATION (IPMA). (2009). "National Competence Baseline" v.3.1. Asociación Española de Ingeniería de Proyectos (AEIPRO). Valencia.
172. IRIGOIN, M., VARGAS, F. (2002). "Certificación de competencias. Del concepto a los Sistemas". Boletín CINTERFOR, pp. 75 - 88.

173. MONTES, A. (2010). "Propuesta metodológica para la evaluación ex post de proyectos de cooperación al desarrollo. Aplicación al programa de cooperación integral productiva Lurigancho-Chosica (Perú)". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
174. POVEDA, R., GONZÁLEZ, M. C., & Gómez-Sement, E. (2007). "Fundamentos de la Dirección y Gestión de Proyectos". Universidad Politécnica de Valencia.
175. RUIZ, C. (2006). "La Certificación Profesional: Algunas Reflexiones y Cuestiones a Debate". Educar (Nº 38), pp. 133 - 150.
176. TRUEBA, I.; MARCO, J.L. (1985). "Proyectos agrarios y de desarrollo rural". Departamento de proyectos y planificación rural. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
177. TRUEBA, I.; CAZORLA, A.; DE GRACIA, J.J. (1995). "Proyectos empresariales". Ed. Mundi Prensa. Madrid.
178. TRUEBA, I. (2000). "Memoria de cátedra". Departamento de Proyectos y Planificación Rural. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
179. TRUEBA, I. (2001). "Proyecto docente de investigación". Universidad Politécnica de Madrid.
180. TRUEBA, I. (2005). "El proyecto de desarrollo". Apuntes del Master Internacional de Desarrollo Rural/Local". Universidad Politécnica de Madrid. Fundación Infodal.

7.5. Evaluación en el ámbito público

181. CASLEY, D; KUMAR, K. (1990). "Seguimiento y Evaluación de proyectos de agricultura". Banco Mundial. Ed. Mundi Prensa. Madrid.
182. CAZORLA, A. et al. (2007). "La metodología Empowerment Evaluation en la planificación de un proyecto de desarrollo para la mujer en comunidades rurales de Puno (Perú)". Comunicación Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Lugo.

183. COMAS, D. (2001), La evaluación de programas de ocio alternativo de fin de semana. INJUVE. Madrid.
184. COMAS, D. (2007). "Las políticas de juventud en la España democrática". INJUVE. Madrid.
185. COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2002). "Indicadores comunes para el seguimiento de la programación de desarrollo rural 2000-2006". Dirección General VI de Agricultura. Bruselas.
186. CRAIG, G. (2002). "Toward the measurement of empowerment: The evaluation of community development". *Journal of the Community Development Society*, 33(1), pp. 124-146.
187. DE MIGUEL, M. (2000). "Evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos". *Revista de Investigación Educativa*. Vol. 18. Núm.2, pp. 289-317
188. DÍAZ PUENTE, J.M. (2002). "Diseño y aplicación de un modelo para el seguimiento y evaluación del desarrollo rural en la UE". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
189. DÍAZ PUENTE, J.M., CAZORLA, A., DE LOS RÍOS, I. (2007). "Empowering communities through evaluation: some lessons from rural Spain". *Community Development Journal*. London University Press. Vol 4 (1), pp. 53-67.
190. DÍAZ PUENTE, J.M. (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation: metodología para el seguimiento de programas y proyectos". Editado por A. Cazorla y D. Fetterman". Madrid.
191. DÍAZ-PUENTE, J. M., YAGÜE, J. L., AFONSO, A. (2008). "Building Evaluation Capacity in Spain. A Case Study of Rural Development and Empowerment in the European Union". *Evaluation Review*, 32 (5), pp. 478-506.
192. ESTRELLA, M; GAVENTA, J. (2001). "¿Quién da cuenta de la Realidad? Monitoreo y Evaluación Participativos: Revisión Bibliográfica". IDS. Material de Trabajo nº 70. Sussex.

193. FETTERMAN, D.; KAFTARIAN, S.; WANDERSMAN, A. (1996). "Empowerment evaluation: knowledge and tools for Self-Assessment and Accountability". Sage Publications. Newbury Park. California.
194. FETTERMAN, D. (2000). "Foundations of Empowerment Evaluation: step by step". Sage Publications. Thousand Oaks. California.
195. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
196. GALLEGO, I. (1999). "El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas". Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Núm. 4, pp. 103-135.
197. MANZ, C. y SIMS, H. (1980). "La administración propia como un sustituto del liderazgo: una perspectiva del aprendizaje social". Academy of Management Review, 5, pp. 361- 367.
198. VIDUEIRA, P., DÍAZ PUENTE, J.M., AFONSO, A. (2013). "The Worldwide Expansion of Evaluation: a World of Possibilities for Rural Development". Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (70), pp. 159-180.
199. WEISS, C. (1998). "Evaluation: methods for studying programs and polices". Prentice Hall. Nueva Jersey.
200. W.K. KELLOG FOUNDATION (1998). "The W.K. Kellog Foundation Evaluation Handbook. Philosophy and Expectations". W.K. Kellog Foundation. Battle Creek. Michigan.
201. ZIMMERMAN, M.A. (2000). "Empowerment Theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. In J. Rappaport & Seldman. Handbook of Community Psychology. Plenum Publishers. New York, pp. 43-63.
202. ZIMMERMAN, M.A.; ISRAEL, B.; SCHULZ, A.; CHECKOWAY, B. (1992). "Further explorations in empowerment theory: An empirical of psychological empowerment". American Journal of Community Psychology, 20 (6), pp. 707-727.

7.6. Desarrollo local

203. ALLEGRINI, M. G. O. (2003). "Desarrollo local, educación e identidad cultural". Estudios sobre educación. Núm. 4, pp. 67-83.

204. BOISIER, S. (1991). "Política económica, organización social y desarrollo regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
205. BOISIER, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, 86, pp. 47-61
206. BUARQUE, S. (1999). "Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recife.
207. CAZORLA, A; DE LOS RÍOS, I.; SALVO, M. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de planificación del desarrollo local y rural". Universidad Politécnica de Madrid.
208. CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2012). "Rural Development as "Working with People": a proposal for policy management in public domain". Ed. Adolfo Cazorla. Madrid.
209. CIG (2004). "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Bruselas.
210. COM (2001). "Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente". Bruselas.
211. COM (2004). "Informe intermedio sobre IINFORME INTERMEDIO cohesión territorial". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
212. COM (2008). "Libro Verde sobre Cohesión Territorial". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
213. COMUNIDAD DE MADRID (2004). "Evaluación Intermedia de los Programas de la Comunidad de Madrid cofinanciados por los Fondos Estructurales para el periodo 2000- 2006". Consejería de Presidencia. Dirección General de Cooperación con el estado y asuntos europeos. Servicio de Fondos Europeos y Política Regional. Madrid.
214. CORREA, I. (2008). "El desarrollo de sostenible en el ámbito local: metodología para la implementación de una Agenda Local 21. El caso de Punta Umbría (Huelva)". Tesis doctoral. Huelva.

215. DE LOS RÍOS, I.; CADENA-IÑIGUEZ, J.; DÍAZ-PUENTE, J.M. (2011). "Creating local action groups for rural development in México: methodological approach and lessons learned. *Agrociencia*. Vol 45, pp. 815-829.
216. DÍAZ-PUENTE, J.M., CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2009). Empowering Communities Through Evaluation: some lessons from rural Spain. *Community Development Journal*, 44, pp. 53-67.
217. FALUDI, A. (2005). "La política de cohesión territorial de la Unión Europea". *Boletín AGE*, nº 39, pp. 11-30.
218. FUENTES, M. (2000). "El papel de los organismos internacionales y el Desarrollo Local", en Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. "Desarrollo Local: Manual de uso". ESIC- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid.
219. GAROFOLI, G. (1995). "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (comps.), "Desarrollo económico local en Europa". Colegio de Economistas de Madrid. Madrid.
220. GONZÁLEZ DE CANALES, F. (2003). "Concepto de desarrollo local". Nota técnica del Instituto de Desarrollo Comunitario. Fundación INFODAL. Madrid.
221. HERREROS, J. (1990). "Animación de la actividad económica y social en el medio rural". *Renovación rural*. Núm. 10, pp. 22-26.
222. MÁRQUEZ, D. (2002). "Bases metodológicas del desarrollo rural", en Márquez, D., "Nuevos horizontes en el desarrollo. Ed. Akal. Madrid.
223. MOVIMIENTO EUROPEO DE LA RURALIDAD (2002). "La cohesión territorial de la UE: ¿qué reconocimiento y qué tipo de herramientas precisan los espacios rurales?".
224. MUIÑOS, B.; CORTEGIANO, G. (1998). "Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Núm. 113.
225. O BARROSO, M. (2010). "La teoría del Desarrollo Local", en O Barroso, M y Flores, D., "Teorías y estrategias de Desarrollo Local". Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.

226. PÉREZ RAMÍREZ, B. (2009). "Desarrollo Local: presente y futuro". Jornadas técnicas de desarrollo local. Universidad de Sevilla. Diputación de Almería. Sevilla.
227. PNUD/OIT/UNOPS/EUR (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/EUR) (2002). "Las agencias de desarrollo local". Nueva York.
228. RODRÍGUEZ COHARD, J.C. (2010). "El Desarrollo Local en Europa", en O Barroso, M y Flores, D., "Teorías y estrategias de Desarrollo Local". Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.
229. SANCHO COMÍNS, J.; MARTÍNEZ, J.; MARTÍN LOU, M.A. (2002). "Necesidad de un marco jurídico para el Desarrollo Rural en España". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
230. SEN, A. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press.
231. VALCÁRCEL-RESALT, G. (1990). "El Desarrollo Local en España: un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas". Información Comercial Española, 679, pp. 75-94.
232. VALCÁRCEL-RESALT, G. (1995). "Desarrollo rural con enfoque local. Desarrollo sostenible", en Cadenas, A. (1995), "Agricultura y desarrollo sostenible". MAPA. Madrid.
233. VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). "Endogenous Development". Routledge. Londres.

CAPÍTULO II

La Nueva Gestión Pública

ÍNDICE

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	153
1.1 Introducción	153
1.2 Un breve recorrido por la Administración Pública.....	154
1.3 Origen y concepto de la Gestión Pública	157
1.4 ¿Qué es la Nueva Gestión Pública (NGP)?	159
1.5 La implementación de la NGP en el mundo.....	163
1.6 La NGP en el ámbito local.....	167
2. TRES ASPECTOS BÁSICOS DE LA NGP	167
2.1 La Eficiencia y la Eficacia en la Gestión Pública.....	169
2.2 La Transparencia.....	171
2.3 “Empowerment”	172
3. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NGP	174
4. RECAPITULACIÓN	178
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179

Partiendo del concepto de comunidad política del capítulo primero, que determinaba que los hombres y mujeres por su condición biológica, social y racional viven en comunidad y expresan su participación mediante la acción política, entendiendo ésta como la propia actividad vital, también se mencionaba la constitución de un Estado administrativo con poder político otorgado por la comunidad para establecer las leyes y gestionar los recursos disponibles que garantizaran la libertad de los hombres, defendieran sus derechos y les proporcionase calidad de vida. Asimismo, se recogía la idea de la ética y del buen gobierno como valor fundamental en los políticos, o gobernantes.

Así, en este segundo capítulo, se presenta un modelo de gobierno, la Nueva Gestión Pública (NGP) que integra las técnicas exitosas del “*management*” de las empresas en el sector público, promueve la transparencia y redefine el concepto de ciudadano como cliente. De esta manera, se expondrán los argumentos por los que ha llegado a constituirse en un paradigma¹³⁰, así como los aspectos críticos que han surgido como consecuencia de la implantación de la NGP en diferentes países, sin olvidar aquellos que tienen su origen en una contraria posición ideológica (Andrews, van de Walle, 2012). Finalmente, se trata de contextualizar este paradigma en el ámbito de la Gestión Pública como marco general del “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local” que se propone en esta tesis.

¹³⁰ Para Thomas Kuhn (1970), un paradigma es el modelo que permite a una comunidad científica investigar para resolver problemas. En esta Tesis, coincidimos con los que han considerado a la NGP como un paradigma en la ciencia de la Gestión Pública, entendiendo, como afirmó Kuhn, que a partir de éste surgirá otro paradigma que supondrá una “revolución científica”. Es decir, que aceptar la NGP como un paradigma es, por tanto, investigar, es decir, la base de toda Tesis doctoral. Así lo expresaba Kuhn, “el rechazar un paradigma sin reemplazarlo con otro, es rechazar la ciencia misma”.

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.1 Introducción

El funcionamiento de la Administración Pública Tradicional en la primera mitad del siglo XX se fundamentó en la teoría burocrática de Max Weber (1922, 1947, 2001), que defendía la imperiosa necesidad de organizar la Administración a través de la creación de un conjunto de normas y reglamentos, la autoridad de la organización jerárquica, el control de la esfera política sobre la esfera administrativa, la división de tareas y la selección del personal por méritos y competencia. Si bien, hoy en día, el concepto de burocracia ha adquirido connotaciones negativas relacionadas, en términos populistas, con el exceso de expedientes o papeleo, o la inclinación de los funcionarios al cumplimiento estricto de los reglamentos y rutinas que causan ineficiencia, nada tiene que ver con lo que entendió en su momento Weber, pues pensó en la burocracia como una estructura organizacional eficiente, es decir en un modelo de “Gestión Pública” que diera respuesta al contexto económico del capitalismo.

Sin embargo, ya en la década de los años cuarenta comenzaron las críticas contra la teoría burocrática por ser poco práctica y no tener capacidad de solucionar los problemas de la Administración Pública (Simon, 1946; Dahl, 1947). Unas críticas que han continuado hasta nuestros días, acentuándose la tendencia de la burocracia a gestionar únicamente sus propias necesidades, de forma que era más trascendental cuanto más recursos controlaba y más tareas ejecutaba (Gaebler y Osborne, 1992). Pero no sólo ha habido críticas. También en las últimas dos décadas muchas han sido las aportaciones y contribuciones en el campo de la “Gestión Pública” (OCDE, 2005); *“Reinventing Government”* (Gaebler y Osborne, 1992), *“Public Value”* (Moore, 1995) o *“New Public Management”*¹³¹ (Hood, 1991, 1995; Hood; Jackson, 1991; Boston et al, 1996) son algunos de los ejemplos más sobresalientes.

En adelante se tratará el último de estos conceptos, el *“New Public Management”* (Nueva Gestión Pública) como marco integrador del “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local”. Sin embargo, antes de adentrarnos en la Nueva Gestión Pública, se considera oportuno, aunque sea

¹³¹ Nueva Gestión Pública en español.

sucintamente, detenernos en algunas cuestiones de interés, como son la Administración Pública y su evolución histórica, y lo que se entiende por Gestión Pública.

1.2 Un breve recorrido por la Administración Pública

Como mencionamos en el capítulo anterior, las comunidades políticas con un gran número de individuos requieren una mayor y mejor organización y coordinación de sus miembros. Así, las diversas formas de comunidades políticas evolucionaron y en esa medida las actividades y prácticas administrativas fueron propiciando un mayor grado de especialización en la administración de los asuntos gubernamentales. El fenómeno de la división del trabajo se manifestó desde los orígenes del desarrollo social y la aparición del gobierno en tanto actividad se relacionó con la separación de poderes en diferentes manos y el progreso de la especialización (Sánchez González, 2001).

Según Sánchez González, podríamos situar el inicio de la Administración Pública con las primeras civilizaciones (sumerios, hititas, asirios, caldeos y persas) que realizaban primogénitas actividades administrativas con otras de carácter religioso, ceremonial, jurídico y legislativo. Posteriormente, con el surgimiento de los grandes imperios (Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano) existe un mayor grado de especialización, diversificación, selección y promoción (China), y se crea un sistema de enseñanza y formación (Imperio Otomano). Sin embargo, la administración de las grandes civilizaciones de la antigüedad, incluso en Grecia y Roma, era en sí misma pública por cuanto funcionaba en nombre del Estado para regular y responder a las demandas y los intereses de la sociedad en su conjunto, pero, con el crecimiento de la administración interna de las asociaciones privadas, fue necesario agregar la palabra "pública" para dar énfasis al alcance colectivo de la función administrativa del Estado. El sentido etimológico de la palabra Administración Pública significa prestar el servicio al pueblo, es decir, al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La Administración Pública es la actividad organizada del Estado (Sánchez González, 2001).

La Administración Pública se ha ido adaptando al orden político de cada comunidad y en cada época. Así, la tendencia de la Administración Pública en relación con otras estructuras, como su especialización interna, obedeció a las

demandas sociales por el establecimiento del orden público y la solución de necesidades de servicio de manera organizada y en forma eficiente (Guerrero, 1976). Mientras que la actividad es tan antigua como el gobierno mismo, por su parte la disciplina surge en el siglo XVIII; su enseñanza e investigación (Ciencia Administrativa) se inicia de manera sistemática en el siglo XIX y se desarrolla en forma extensa en el siglo XX.

El inicio de la ciencia de la Administración Pública se sitúa, según Guerrero (1976), en Francia, en 1808 con la publicación de "Principios de la Administración Pública" de Juan Bonnin, y en Alemania, en 1865, con "La teoría de la administración" de Lorenzo Von Stein.

Por su parte, en Estados Unidos, el estudio de la Administración Pública se inicia en 1887 con la obra de Woodrow Wilson, "El estudio de la Administración Pública", en la que situaba el estudio de aquella dentro de la Ciencia Política; establecía una clara separación entre política y administración, dando nombre a la disciplina como Administración Pública. A principios del siglo XX se constituye el movimiento científico llamado "taylorismo" o de la "organización científica del trabajo", por Frederik W. Taylor, basado en el análisis del trabajo, que incluye el estudio de tiempos y movimientos, estandarización de herramientas para armonizar y unificar los métodos de ejecución, selección y entrenamiento de los trabajadores, supervisión y planeación y pago por producción, que posteriormente se aplicaron al sector público. Más adelante, Henri Fayol determinó que la Administración se relacionaba con tareas administrativas y enunció sus cinco elementos: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

El alemán Max Weber (1922), en su obra "Economía y sociedad", dedica especial atención al estudio de la tendencia seguida por la humanidad en favor del perfeccionamiento de la organización política y administrativa. Para Weber, la primitiva sociedad patriarcal estaba caracterizada por una estructura no diferenciada, carente de esferas específicas, cuyos miembros realizaban en común tareas relativas a su subsistencia y mantenimiento como unidad; en consecuencia no existía una instancia administrativa especializada, sino una función realizada colectivamente en confusión con otras actividades de la sociedad.

Para Marshall Dimock (1937) la Administración Pública debería ser considerada como una profesión, es el Estado en acción. Así, el administrador público

profesional debe convertirse en el eslabón que una al científico y al político a fin de reconciliar la tecnología con los valores democráticos.

Mosher y Cimmino (1961) sostienen la necesidad de buscar una síntesis entre la interpretación europea y norteamericana que unifique las diferentes disciplinas como engloba la Administración Pública como la ciencia política, la sociología, la filosofía, la economía, o las ciencias de la administración (*management*), y entendían que administrar quiere decir dirigir, coordinar; al menos es la manifestación más aparente de esta actividad humana.

Según Dwight Waldo (1974) la Administración Pública tiene tres acepciones: 1) la actividad o proceso mismo; 2) la disciplina de estudio y 3) la enseñanza e investigación de la actividad pública (Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración). Este planteamiento es esencial para no confundir la actividad, la disciplina y su enseñanza como una misma cosa.

Por tanto, desde el comienzo del estudio de la Administración Pública, varias han sido las acepciones a su actividad: 1) el Estado; 2) el gobierno; 3) el poder; 4) el poder ejecutivo; 5) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 6) la burocracia; 7) la teoría organizacional; 8) el *management* público y 9) las políticas públicas, entre otros. Estas últimas orientaciones -burocracia, teoría organizacional, *management* y políticas públicas- son las más representativas en la actualidad (Sánchez González, 2001). A continuación, en esta investigación nos referiremos a nuestro objeto de estudio, es decir, la Gestión Pública (*public management*), pero antes, brevemente, describiremos los dos actuales modelos predominantes de Administración Pública.

Modelos de Administración Pública

Según varios autores (Pierre, 1995; Pollit, Bouckaert, 2010) la mayoría de las administraciones gubernamentales se pueden clasificar en dos modelos: el “Estado de Derecho” y el “Interés Público”.

El primero de ellos, “Estado de Derecho”, se caracterizaría por ser el Estado integrador de la sociedad, basado en las Leyes, razón por la cual los directivos públicos cuentan con una alta formación jurídica. Su proceder es el seguimiento de la norma, y toda actuación debe atenerse a ella. Es decir, el imperio de la

Ley. Cualquier cambio siempre será lento, porque primero habría que modificar la normativa. Sería el caso de países como Francia, Alemania o España.

Por otra parte, el modelo del “Interés público” sitúa al Estado en un segundo lugar, refiriéndose a él como “Gobierno”. En este caso, el citado “Gobierno” es casi un mal necesario, cuyos poderes no deben sobrepasarse, sin olvidarse, además, que sus miembros están sujetos a la evaluación pública. La Ley también es importante, pero no lo único. Ante los ciudadanos, ellos son primero y la Ley después. En este modelo los funcionarios se acercan a la figura de gestores, con escaso conocimiento en leyes. En este sentido, el trabajo de los directivos públicos se centra en establecer medidas que sean aprobadas en virtud del interés general. Por eso, la flexibilidad para atender demandas de los ciudadanos, la independencia y la equidad son cualidades que se aprecian más que una gran preparación jurídica. Este sería el modelo del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos o Canadá.

Sin embargo, Pollit y Bouckaert (2010) abren la puerta a la existencia de modelos intermedios, no tan polarizados. Casos como Países Bajos, Suecia o Finlandia, en origen “Estados de Derecho”, habrían optado en las tres últimas décadas por incorporar funcionarios del tipo “gestores”, aunque eso sí, para aportar su visión en la elaboración de la norma.

1.3 Origen y concepto de la Gestión Pública

Frederick Taylor revolucionó la economía productiva con el término administración científica (*management*), en su obra “Principios de la administración científica” publicada en 1911. Posteriormente, según Guerrero (1999) el fundador intelectual del término *management* en Administración Pública es Leonard White, autor del primer libro de texto en la materia. En su obra, “Introducción de la Administración Pública” en 1926, White se propuso sentar las bases no jurídicas para el estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el *management* que en la ley. Por su parte, Fayol, en 1916, hace una expresa aplicación de los principios del *management* al ámbito de la Administración Pública en su “Administración industrial y general”.

Drucker (1987) sostiene que las primeras aplicaciones de la administración científica no se produjeron en el ámbito privado, sino que lo hicieron en el

sector público, con la reorganización del ejército de los Estados Unidos con Roosevelt. Del mismo modo, Drucker (1999) determina que hemos de referirnos a la gestión, como la Revolución de la gestión, que vino a transformar significativamente la dinámica de las organizaciones, no solo privadas, sino también a las públicas. Gestión que es entendida no como jerarquía organizativa de una administración clásica, sino como la capacidad de promover la innovación sistemática del saber generando el máximo rendimiento en su aplicación a la producción.

No obstante, Hughes (1996) afirma que es difícil delimitar exactamente cuándo la palabra gestión empezó a sustituir al término administración en el sector público, y Waldo (1964) en su famoso libro “Estudio de la Administración Pública” definió a la Administración Pública como *management* de hombres y materiales y *management* de asuntos del Estado.

Hasta la década de los setenta y ochenta, se entendía la “Administración Pública” como la búsqueda de fines sociales, y garante de la democracia, la responsabilidad y la equidad. La “Gestión Pública” lo que viene a determinar es que estos objetivos se pueden lograr con eficacia, eficiencia y transparencia. Es así como las ciencias políticas se incorporan, en Estados Unidos y en el Reino Unido, como cualquier otra doctrina en las escuelas de negocios, en la forma de “Gestión Pública” (Pollit, 1996; Pollit, Bouckaert, 2010). Sin embargo, ya Keeling (1972) diferenció Administración y Gestión.

- Administración: (en el sector público) la revisión de la Ley, su aplicación y modificación, así como la toma de decisiones
- Gestión: hacer el mejor uso posible de los recursos para cumplir con los objetivos que pueden ser variables.

En cualquier caso, como revelan Pollit (2003, 2010) y Bouckaert (2002, 2010), para conseguir sus fines la Administración ha tenido en cuenta aspectos técnicos, y por su parte, la Gestión está íntimamente ligada a la política, esto es, a la Ley y a la comunidad. Igualmente, estos mismos autores alertan de que no sólo se trata de incorporar herramientas de la gestión privada a la Administración, ya que aunque éstas sean unánimemente aceptadas y válidas, requieren de personas, políticos y directivos públicos, capaces de implementarlas.

En cuanto a la definición de Gestión Pública, Pierre (1995) entiende que es el punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, que asemeja a una vía de dos sentidos, ya que incluye la actuación de los planificadores públicos y las demandas de los ciudadanos a éstos. Sin embargo, para Perry y Kraemer (1983) es el punto de encuentro entre la normativa y la organización.

Para Brugué y Subirats (1996) administrar significa mandar sobre una estructura organizativa jerarquizada, mientras "que gestionar significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples".

La Organización de las Naciones Unidas (1980) señala que una buena Gestión Pública requiere: sistematización de toda la estructura de los servicios públicos; establecimiento de unas organizaciones viables y eficaces; asignación de recursos financieros y humanos adecuados; formación y capacitación del personal; y la coordinación de las operaciones de la Administración Pública, que están cada vez más diferenciadas y fragmentadas.

Finalmente, se concluye con Gunn (1996) que señala que la Gestión Pública tiene dos dimensiones: la normativa y la instrumental. La primera incorpora una mayor preocupación por la democracia y la responsabilidad, de amplia repercusión en el ámbito público; y la segunda, en la que se acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible.

1.4 ¿Qué es la Nueva Gestión Pública (NGP)?

Definir la Nueva Gestión Pública no es, en absoluto, nada fácil (Pollit, Dan, 2011). Si bien no hay una idea clara, o por lo menos, no hay un consenso de por qué y cómo surgió la NGP, algunos lo achacan al nacimiento de la era post-industrial (Taylor; Williams, 1991; Taylor, 1992), otros a un agotamiento del modelo tradicional de Gestión Pública (Painter, 1990; Hirschman, 1982). No obstante, el nacimiento o el surgimiento de la NGP, término acuñado por diferentes autores (Aucoin, 1990, 1997; Hood, 1991; Dunsire, Hood, 1989; Hood; Jackson, 1991; Pollitt, 1993; Pusey, 1991), y articulado por David Osborne y Ted Gaebler en su libro "Reinventing Government" (1992), podríamos situarlo en la adopción, durante la década de los años ochenta, de diversos países de la

OCDE de una forma distinta de hacer en el sector público, así como de la asunción de una responsabilidad de la Administración Pública con la sociedad (Hood, 1991; 1995). Una nueva forma de hacer que se presenta como un innovador paradigma¹³² global en la Gestión Pública (*public management*) basado en la eliminación de las diferencias entre el sector privado y el sector público, y adquiriendo un sentido de la responsabilidad en términos de resultados. Así, en el primer informe que la OCDE (1995) hace mención al paradigma de la NGP, se destaca la importancia de aspectos como la vocación de dar respuesta a los ciudadanos, el desarrollo de la competitividad, la flexibilidad en la acción, el mejoramiento de la administración de los recursos y de la calidad, el fortalecimiento de la dirección central y el aseguramiento del desempeño, el control y la rendición de cuentas. En realidad, se trata de una nueva forma de actuar en la que se le exige al sector público eficacia y eficiencia en su tarea, otorgando a los ciudadanos un papel cada vez más activo en su consideración de clientes de los servicios públicos, además de diseñar sistemas de control y evaluación que verifiquen su cumplimiento.

El adjetivo “Nueva” no significa que hasta los años ochenta los fundamentos de la NGP no existían, más bien al contrario, están, podríamos decir, desde siempre en el ámbito de la gerencia pública. Con “Nueva”¹³³ se quería hacer ver un cambio en la Gestión Pública análogamente a los términos “nueva política”, “nueva derecha” o “nueva era industrial” (Hood, 1995).

Por otra parte, muchas han sido las controversias y ambigüedades en la definición de la NGP como cuáles son los elementos clave de esta tendencia general y cómo debe concebirse e, incluso, cómo ha evolucionado (Dunleavy et al, 2006; Gow y Dufour, 2000; Hood y Peters, 2004).

Para Hood (1995), tras el estudio y la comparativa de los autores más representativos que habían descrito el fenómeno de la NGP, los cambios que se originan como consecuencia de la aplicación de este nuevo modelo gerencial en el ámbito público podrían ajustarse a siete dimensiones:

¹³² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define paradigma en su primera acepción como ejemplo o ejemplar.

¹³³ Pollit (2010) alerta de la utilización de “nueva” como “buena”, frente a la burocracia tradicional o “antigua” como mala, tal y como sugirieron Osborne y Gaebler (1992).

1. Mayor desagregación de las organizaciones públicas creando unidades independientes, de hecho y de derecho, con capacidad e identidad propia (agencias)
2. Mayor competencia entre las organizaciones del sector público y entre organizaciones del sector privado.
3. Mayor incorporación en el sector público de las prácticas gerenciales del sector privado
4. Mayor presión en la búsqueda de alternativas más eficaces y eficientes
5. Mayor participación de la alta dirección pública
6. Mayor transparencia en los resultados de los servicios públicos
7. Mayor control sobre el rendimiento de los trabajadores

Estas siete dimensiones o doctrinas que enmarcan la NGP se remontan, en realidad, a los debates originarios en la Administración Pública como la implicación o la clara separación del sector público. Sin embargo, también es necesario recalcar que estas siete dimensiones son una simplificación, por lo que no podemos, o no debemos, considerar que un sistema de Gestión Pública vaya a cambiar en estos siete aspectos a la vez. De hecho muchas son las variaciones existentes en cuanto a su aplicación en los países que optaron por este nuevo modelo de Gestión Pública (Hood, 1995).

Aucoin (1996) entiende que la NGP es una corriente de actuación en la Gestión Pública que reclama un profundo cambio basado en la reducción de costes, la evaluación del desempeño, en definitiva, en la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos.

Para Pollit (2011) la NGP es un fenómeno de dos niveles. En un nivel superior se trataría de una teoría general o doctrina que defendería que el sector público puede ser mejorado por la importación técnicas y valores, y en un “nivel más cercano”, sería un conjunto de conceptos y prácticas específicas como:

- Mayor énfasis en el cumplimiento, a través de la medición de los resultados
- Organizaciones pequeñas, no pesadas (“lean”) y específicas
- Incorporación de técnicas de mercado como licitaciones públicas, pago en función de resultados, participación del cliente, etc

- Considerar a los usuarios como clientes para mejorar la calidad del servicio público

Otros autores (Ferlie and Geraghty, 2005) entienden que habría que hablar de una versión "hard" (dura) y una "soft" (blanda) en la aplicación de la NGP. La primera se centraría en el control de los resultados, asociado a recompensas y sanciones, y la blanda priorizaría en la orientación al cliente y la calidad del servicio, aunque también incorporaría mecanismos de control para los directivos públicos.

Por su parte Leeuw (1996) opina que la NGP subraya la aplicación de la eficacia y la eficiencia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos y programas, buscando la calidad en los servicios, sin prestar especial atención a los procedimientos y normativas.

Oliás de Lima (2001) sugiere que la NGP puede definirse como "el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano".

Barzelay (2001; 2002) determina que la NGP constituye un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público. Asimismo señala, que no es una corriente internacional, ni un conjunto de ideas novedosas, ni un modelo de organización de servicios públicos, y ni siquiera una teoría. La NGP lo que pretende es acoger las mejores respuestas según las circunstancias. Barzelay (2003), también considera que la NGP refleja un modelo empírico de actuación en materia de políticas públicas de los países Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte. En este mismo sentido se refiere Hood (1995) al destacar que la NGP es un término que empaqueta diferentes iniciativas en el ámbito del sector público que estaban surgiendo en diferentes países y al mismo tiempo. Igualmente Pollit (2003) indica que el éxito radica en preguntarse qué partes del NGP pueden funcionar y bajo qué condiciones.

Finalmente, Barzelay en su libro sobre la NGP (2003), en el que analiza las diferentes ideas acerca de lo que se entiende por NGP, concluye que es entendida como una filosofía administrativa, como un conjunto de doctrinas y justificaciones diversas que giran en torno a problemas comunes, como lo es la relación cliente-ciudadano; la reducción de costos y la creación del valor; la

relación eficacia-eficiencia; la prestación de servicios y el control por resultados, entre otros (Chica, 2011).

Figura II.1. Tabla. Postulados NGP y objetivos según autores.

Autores	Postulados NGP	Objetivos
OCDE, Hood , Leeuw, Pollit, Aucoin	Incorporar los mecanismos de la gestión privada a la Gestión Pública	Eficacia y eficiencia
OCDE, Hood, Pollit, Barzelay, Osborne&Gaebler	Organizaciones flexibles, no pesadas (“lean”), descentralizadas, autónomas (agencias)	
Hood, Arellano&Cabrero	Directivos públicos preparados alto nivel técnico. (Meritocracia (gobierno de los mejores)	
OCDE, Ferlie&Geraghty, Leeuw, Pollit, Olías de Lima	Ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos	Ciudadano-cliente satisfecho (“empowerment”)
Pollit, Barzelay, OCDE, Ferlie & Geraghty, Pollit, Hood, Osborne&Gaebler,	Ciudadano-cliente Orientación al cliente Participación cliente	
OCDE, Ferlie&Geraghty, Pollit, Aucoin, Barzelay, Osborne& Gaebler	Control de los resultados (evaluación del desempeño directivos)	Transparencia

Fuente: Elaboración propia

1.5 La implementación de la NGP en el mundo

Osborne y Gaebler (1992) sugirieron que la adopción de la NGP era inevitable en los gobiernos desarrollados (OCDE), y más, como expresaron Pollit y Bouckaert (2010), si su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y

líderes más comprometidos”. En este sentido, y atendiendo a las publicaciones en el ámbito de la gerencia pública durante la década de los ochenta (OCDE, 1988; 1990), y otros estudios (Sánchez González, 2006) se considera que la NGP, aunque se ha aplicado atendiendo a las diferentes especificidades de cada país, existen principios que son comunes a todos como la consideración cliente-ciudadano, políticas eficaces y eficientes, aseguramiento de la calidad del servicio y la evaluación como sistema de control democrático. Dentro de los países de la OCDE, se podrían establecer cuatro modelos de aplicación de la NGP (Conde, 2001):

- I) **Modelo anglosajón:** en la que se incluirían Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y Canadá; que abogan principalmente por la desburocratización del Estado, la incorporación de las técnicas de la gestión privada a la gestión pública y la recuperación de las organizaciones por los responsables políticos.

- II) **Modelo europeo continental:** en la que estarían Francia, Alemania, Grecia, España, Italia y Portugal; NGP dirigida a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de acciones innovadoras de gestión.

- III) **Modelo europeo septentrional:** países escandinavos y los Países Bajos; la NGP es interpretada como una forma de actuación que permite sustituir algunos ámbitos de la acción administrativa tradicional.

- IV) **Modelo de los países en transición:** México, Turquía, Hungría, Polonia, República Checa, Corea; donde la NGP se le considera de vital importancia para el desarrollo de administraciones eficientes, con el fin de ser incluidos en el grupo de países más desarrollados.

Por su parte, Hood (1996) en un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios de la NGP, establece que el grupo más avanzado dentro de la OCDE estaría integrado por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y en tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía.

Algunos autores como Pollitt (1993) insinuaron que la NGP era un fenómeno anglo-americano de la era política de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido. No obstante, teniendo en cuenta la cantidad de países que adoptaron algunas de las dimensiones de la NGP, cuya política queda lejos de la aplicada por estos dos Presidentes de Gobierno, resulta difícil sostener esta presunción.

Figura II.2. Aplicación de la NGP en los países de la OCDE y la ideología del partido político del gobierno. (1980-1990).

Países OCDE con	Partido Político
Reino Unido	Derecha
Nueva Zelanda	Centro- izquierda
Australia	Centro- izquierda
Suecia	Izquierda
Canadá	Centro-derecha
Francia	Centro-Izquierda
Dinamarca	Centro- derecha
Países Bajos	Centro
Noruega	Centro-izquierda
Irlanda	Centro-izquierda
Alemania	Centro-derecha
Grecia	Centro-izquierda
España	Centro-izquierda
Suiza	Centro
Japón	Centro-derecha
Turquía	Extrema-Derecha

Fuente: Elaboración propia

La tabla que se muestra arriba es por sí misma reveladora, y confirma la difícil asociación de la NGP con gobiernos de derechas o de centro-derecha únicamente, ya que la gran mayoría de los países con una alta o media aplicación de la NGP durante los años 1980-1990 fueron gobernados por partidos de centro-izquierda. No obstante, es indiscutible que uno de los principales criterios de la NGP como es la incorporación de las metodologías del sector privado al sector público, tiene una mayor aceptación o, dicho de otro modo, un mayor encaje desde el punto de vista ideológico, en los partidos de derecha y centro- derecha. De hecho, tanto Reagan en Estados Unidos como Margaret Thatcher en el Reino Unido aspiraban a hacer del Estado un reflejo de la empresa privada, y disminuir su tradicional papel asistencialista (Pollitt, 1993).

En cualquier caso, es evidente que la NGP ha tenido su gran influencia en los países anglosajones (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá), y en Europa. Sin embargo, también se ha propuesto como un modelo de referencia para la reforma de la Administración Pública en Latinoamérica (CLAD, 1998)¹³⁴, con un resultado desalentador, o entre la realidad y la ficción, es decir, que se aceptan los postulados de la NGP y se aprecian sus objetivos, aunque resulta realmente difícil llevarlo a la práctica (Longo, Echebarría, 2002). En América Latina una de las grandes barreras es la difícil implantación de un cuerpo de directivos públicos estable e independiente, a expensas de los cambios políticos en los gobiernos.

En el resto de los países, incluso en los pioneros, los impactos de la NGP no son nada fáciles de determinar. Pollit y Dan (2011), en su trabajo de investigación sobre los impactos de la NGP en Europa, afirman que la proporción de documentos que proporcionan resultados de reformas de tipo NPM, es muy pequeña, lo que de alguna manera impide establecer una regla clara que determinadas aplicaciones impliquen un resultado concreto. Sin embargo, sí concluyen en un aspecto, que el contexto social, cultural y político se antoja definitivo en el éxito o el fracaso de la aplicación de los elementos de la NGP.

¹³⁴ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública.

1.6 La NGP en el ámbito local

Los orígenes de la NGP se encuentran en muchas de las recomendaciones de los teóricos de la “Public Choice”¹³⁵ (Elección pública) para la reestructuración del gobierno local (Boyne, 1998). Y, precisamente, es el ámbito local donde se han realizado cambios sustanciales ligadas a la NGP (Andrews, Van de Walle, 2012), a pesar de que su implementación se ha realizado en todos los niveles de la Administración (estatal, regional y local). Esta afirmación es fácil de entender, ya que la descentralización y la flexibilidad de los departamentos públicos, la implementación de mecanismos de control (evaluaciones) y el desarrollo de canales de participación de la población, de alguna manera en el ámbito local son más fáciles de llevar a cabo. Así lo confirma Aibar (2004), “los problemas y dificultades, a los que se enfrentan las entidades públicas a la hora de llevar a cabo el diseño del sistema de evaluación y gestión del rendimiento derivadas del modelo de NGP, difieren sustancialmente en función del tipo concreto de entidad de que se trate. En este sentido, y con carácter general, podemos afirmar que la complejidad será mayor cuanto menos próximas se encuentren las entidades públicas de los receptores de sus servicios y cuanto más amplias y generales sean las funciones que realicen. De allí que los principales avances en el campo del diseño e implantación de los indicadores de gestión en el Sector Público hayan tenido lugar en las corporaciones locales (frente a la Administración Central o las Comunidades autónomas)”.

En cualquier caso, la introducción de la Nueva Gestión Pública en las Entidades Públicas Locales, como entidades prestadoras de servicios y más próximas a los ciudadanos, supone una repercusión en la concepción propia de la entidad, tanto en la organización como en la forma de actuación, contribuyendo a que sean más claras, más abiertas a los usuarios, más innovadoras y menos centralizadas (Fernández et al, 2008).

¹³⁵ Escuela de pensamiento económico, desarrollada en los Estados Unidos a partir de los años cincuenta, que extiende los conceptos y la metodología de la economía a los procesos de elección que se dan en las instituciones colectivas o públicas, y en general a situaciones fuera del mercado. El “Public Choice” asume que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por la misma racionalidad cuando lo hacen en la función pública que cuando escogen para sí: ellos tienden a maximizar sus beneficios y minimizar sus costes. Las principales figuras de esta corriente son James Buchanan y Gordon Tullock.

2. TRES ASPECTOS BÁSICOS DE LA NGP

El “collage” de pronunciamientos descritos anteriormente en torno a la NGP no debería relativizar la importancia de su utilidad, pues todos los autores vienen a convenir que de lo que se trata es mejorar la Gestión Pública. Efectivamente, como afirma Gómez- Pomar (2007, prólogo) la NGP, junto a otras ideas, lo que plantean es el papel de los gobiernos y de la Gestión Pública de forma que responda con eficacia a las demandas de los ciudadanos, actúe con transparencia, tenga capacidad de adaptación organizativa a los cambios sociales, aplique las nuevas tecnologías e implante la calidad.

En resumen, como expresa García Sánchez (2007) lo que persigue la NGP es la creación de una administración eficaz y eficiente, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos, todo ello, con sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, y favorezcan la participación. Siguiendo a García Sánchez, y volviendo al cuadro resumen de los postulados y los objetivos de la NGP según diversos autores, en esta tesis se entiende la NGP como un paradigma de Gestión Pública basado en:

- 1) La incorporación en la Administración Pública del “management” de la empresa privada para gestionar los recursos públicos con eficacia y eficiencia
- 2) El control y la evaluación de los resultados, es decir, en la transparencia
- 3) La consideración del ciudadano como cliente de unos servicios públicos de calidad (orientación al cliente), con lo que esto implica de relación directa con el mismo a través de mecanismos de participación pública (“empowerment”¹³⁶).

A continuación, se amplían los comentarios sobre estos tres aspectos con el ánimo de contextualizarlos para enmarcar el “Modelo de gestión por proyectos”.

¹³⁶ El término “empowerment” es tratado en el primer capítulo en el concepto Evaluación.

2.1 La Eficiencia y la Eficacia en la Gestión Pública

Los ciudadanos, en general, muestran un alto grado de satisfacción por la actuación de un gobierno cuando la cantidad de servicios públicos a los que pueden acceder es elevada. Los políticos lo saben, y por eso garantizan la prestación de dichos servicios, e incluso, si pueden (y también si no), aseguran la disponibilidad de algunos más. Sin embargo, claro está, los recursos no son ilimitados, y por tanto, el gobierno de turno deberá manejarlos de manera que pueda seguir ofreciendo tales servicios.

De esta forma, se entiende que los ciudadanos son conscientes de este hecho, por lo que reclaman a sus gobernantes que gestionen sus impuestos, y los recursos en general, sin despilfarrar, con sentido común y sentido del bien común. La relación entre gastos y servicios en el ámbito público es lo que define a la eficiencia de la Gestión Pública.

Económicamente, la eficiencia se produce cuando se administran los recursos disponibles de la mejor manera, sobre todo con el menor coste, para alcanzar los objetivos. Esta definición parece que puede aplicarse a la eficiencia que se reclama en la Gestión Pública, sin embargo, hay un matiz importante, y es que en pos de la eficiencia no todo debería valer¹³⁷, y por tanto esta “eficiencia económica” tiene que ser compatible con una “eficiencia ética”, entendida esta última como la utilización de mecanismos de gestión que tenga en cuenta a las personas por encima de todo (empleados públicos y ciudadanos en general). Para Villoria (2000), la ética pública puede entenderse, como un hacerse colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano.

En cualquier caso, la eficiencia no debe confundirse con eficacia que es lograr el objetivo planteado, para lo cual los métodos, los procesos y los medios quedan relegados a un segundo término. Sin embargo, aquí entiendo que ésta también debe ser compatible con una “eficacia política” que representaría los objetivos a conseguir diseñados por la acción política de los gobernantes y los ciudadanos. Alcanzar estos objetivos políticos sería de una Gestión Pública eficaz. Este

¹³⁷ Para Rawls la justicia y las libertades individuales estaban por encima de la eficiencia.

concepto englobaría a otros como la pertinencia. Lograr estos objetivos requerirá diferentes proyectos, y puesto que los objetivos son elaborados conjuntamente entre ciudadanos y gobernantes, se entiende que los proyectos a ejecutar son pertinentes. En este sentido, Moore (1995), determina que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Afirma que el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos. En este punto, resulta oportuno referirnos a la gobernanza.

En las tres últimas décadas del siglo XX, el conocimiento de la Administración Pública se ha sustentando en las políticas públicas, la Gestión Pública y la gobernanza. Esta última, aboga por un gobierno en red en vez de un gobierno jerárquico, de manera que todos los actores públicos de la sociedad deben de ser consultados e incluidos en las políticas públicas que les afectan (Sánchez González, 2006).

Para Sánchez González (2006) la gobernanza y la NGP coinciden en la centralidad en el ciudadano. La primera por la recuperación y valoración del ciudadano como elector, contribuyente y decisor; mientras que por la vertiente de la NGP se le entiende como usuario, cliente y consumidor del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos. No obstante, mientras la gobernanza contribuye a recuperar la cuestión política en la Administración Pública mejorando sus capacidades políticas, en el sentido aristotélico, la NGP fortalece las capacidades administrativas del gobierno. Así, más que una orientación al cliente, la Gestión Pública debe mejorar sus niveles de gobernanza para alcanzar el interés público, el interés de todos los ciudadanos y no sólo de algunos clientes o consumidores. Por ello, la gestión pública requiere del ingrediente político para alcanzar los objetivos previamente establecidos por los gobiernos, y en este sentido, podríamos decir que la gobernanza es un elemento intrínseco de la NGP.

Por último, como ya se mencionó anteriormente, apenas hay estudios de investigación del impacto de la NGP. Los existentes básicamente han evaluado los resultados en términos de eficiencia (económica) (Andrews, 2010). Sin embargo, la evaluación de la eficacia es más difícil, pues a diferencia de las evaluaciones de eficiencia, requiere opiniones más allá de las cuestiones de

procedimiento y organización, además de una perspectiva a largo plazo sobre los resultados de la reforma (Andrews, Van de Walle, 2012).

En definitiva, y a partir de la revisión bibliográfica realizada, no hay duda de que uno de los postulados más importantes de la NGP, sino el más definitivo¹³⁸, presupone que la incorporación de herramientas de gestión empresarial al sector público, mejorarán la eficacia y la eficiencia de su gestión. No obstante, para esta tesis, la eficiencia y la eficacia, como se ha especificado anteriormente, deben contar además con cualidades éticas y políticas. Esto es, que la Gestión Pública es al final gestión política (Moore, 1995)

2.2 La Transparencia

La evaluación como práctica profesional se ha ido extendiendo en el campo de las políticas públicas (Furubo, Rist y Sandahl, 2002). En este sentido, la NGP ha puesto de manifiesto la creciente importancia de la evaluación de los resultados como movimiento de reforma de la Administración, que se caracteriza esencialmente por la introducción de criterios de mercado y la aplicación en las entidades públicas de los principios de la gestión privada, adaptándolos a los condicionantes específicos de dichas entidades (Aibar, 2004). En consecuencia, la evaluación de las políticas, planes y programas públicos resultan claves como instrumento de legitimación de la acción pública ante la sociedad civil, que es además quien las financia. La evaluación es por tanto un instrumento trascendental que supone transparencia de la Gestión Pública y rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Por otro lado, como señala Díaz- Puente (2007) la utilidad de la evaluación radica en función de la corriente en que nos posicionemos: interpretar los resultados de una política (corriente de la teoría); obtener pruebas de que la política funciona (corriente de las pruebas); o aprender lecciones de experiencia de su aplicación (corriente del aprendizaje). Las tres corrientes son de aplicación en la NGP.

Así lo indica Schick (1996), “la naturaleza de la reforma de la Gestión Pública no permite que una evaluación se base únicamente en datos sobre qué funcionó y

¹³⁸ De hecho a la NGP se le conoce también como “gerencialismo” (managerialism) (Pollit, 1990; Hughes, 2003).

qué falló. Deben tomarse en consideración las opiniones de todos (las propias, las de los participantes y las de los observadores), aquellos que han visto como se ponían en marcha las reformas y que han reflexionado sobre cómo funciona el sistema”. Esto es, que los ciudadanos también tienen el derecho, incluso el deber, de participar en la evaluación de los resultados.

Como refleja Lowdnes (1995), “la participación pública es el más valioso elemento de la democracia representativa. Por tanto, tienen autoridad para evaluar necesidades, valorar las demandas, acordar prioridades y hacer seguimiento de los resultados del sistema político”.

Esta disquisición encajaría con la metodología de evaluación “*Empowerment Evaluation*” (Fetterman, 2000) del capítulo primero, teoría que revolucionó el campo de la evaluación participativa, definiéndose como un proceso fundamentalmente democrático, que le distingue del resto por su reconocimiento y profundo respeto a la capacidad de la gente para crear conocimiento y generar soluciones a partir de su propia experiencia. En esencia, el “*Empowerment Evaluation*” representa el proceso por el cual la evaluación se convierte en parte de la planificación y gestión de las políticas públicas (Díaz-Puente, 2007).

2.3 “Empowerment”

Osborne y Gaebler (1992) argumentan que los gobiernos impulsados por los ciudadanos suponen más ventajas, mayor probabilidad de innovación en los servicios, y menos externalidades negativas. En este sentido, consideran que los gobiernos deben empoderar (“empowering”) a los ciudadanos en lugar de servir, siguiendo las técnicas de los empresarios de orientación al cliente de manera que son ellos los que generan soluciones a los problemas, e incluso son parte activa de los productos y servicios finales. Del mismo modo, Barzelay (1992) sostiene que el pensamiento en términos de orientación al cliente ayuda a los gestores públicos a expresar sus preocupaciones acerca del rendimiento y encontrar soluciones innovadoras a los problemas que se plantean.

Pero no sólo es fundamental que la Gestión Pública se oriente al ciudadano, también es crucial su participación.

Los gobiernos locales representan un importante papel en la moderna Administración Pública (Hsu; Wang, 2004), y ha sido precisamente en el ámbito

local donde numerosos gobiernos han intentado desarrollar formas de participación pública que datan de los años '60 y '70 (Cockburn, 1977). La versión más moderna de estos intentos, que se incluye en los temas de debate de la NGP, fue lo que se denominó Agenda del Gobierno Local que abogaba por la implicación de los usuarios, ciudadanos y sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local (Hoggett y Hambleton, 1987; Stewart y Stoker, 1988; Clarke y Stewart, 1991; Isaac-Henry y Painter, 1991).

En términos organizacionales, la NGP defiende que las organizaciones públicas tienen que ser controladas. No corresponde a los gerentes públicos definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los individuos (como ciudadanos o, mejor aún, clientes) quienes mejor conocen lo que quieren (Ostrom, 1973). Sin embargo, queda claro que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado. En otras palabras, primero los gerentes públicos diseñan el programa y, posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público (Arellano, Cabrero, 2005)

En esta misma línea, Haus y Heinelt (2004) reconocen dos ventajas en la participación de la sociedad: la definición de los objetivos esperados de la política pública, conjuntamente con los responsables políticos, y eficacia para alcanzar estos objetivos pues pueden ayudar a resolver problemas asociados a la ejecución y puesta en marcha de las políticas.

Igualmente, McTavish y Pyper (2007) determinan que en este proceso de cambio de la Administración Pública hacia el buen gobierno, la participación ciudadana es el motor básico para planificar y ejecutar políticas, planes y programas orientados al ciudadano. De hecho la participación ciudadana contribuye al buen gobierno, al mismo tiempo que contribuye a que los gobiernos locales sean más sensibles con los ciudadanos al nivel de administración municipal, la vecindad y las organizaciones de bases.

Por lo tanto, la participación ciudadana actúa como una verdadera fuente de fuerza bien formada, conocimiento experimentado (Friedmann, 2001), en la esfera pública, con la responsabilidad de salvaguardar su interés en establecer

un sistema de gobierno responsable y transparente (Salih, 2003), y trabajar conjuntamente con él, conocimiento experto.

En definitiva, la participación de la ciudadanía, aparte de constituir un conocimiento experimentado que tiene capacidad para reconocer y priorizar sus necesidades, también asume el liderazgo de la Gestión Pública, esto es liderazgo compartido, o dotar al ciudadano de más poder sobre los servicios que recibe o “empowerment” (Pierre, Peters, 1998; Olías de Lima, 2001). El “empowerment” tiene que ver fundamentalmente con la distribución de poder en un grupo u organización, pública o privada, aunque su significado va más allá de compartir el poder con otros (Manz y Sims, 1980). La idea de “empowerment” se centra en la noción de que las personas en niveles más bajos de la organización pueden realizar juicios sólidos y razonables sobre las acciones que son más apropiadas a desarrollar en la organización, incluso mejor que otras personas que se encuentran en niveles más altos (Craig, 2002).

Finalmente, coincidiendo con Alberich (1999), en Europa se tiende a consolidar un modelo de gestión basado en la colaboración de poderes públicos y privados, por lo que debemos ir más allá de una simple cooperación y desarrollar a nivel local un partenariado formado por entes privados (empresas y bancos locales), entes públicos (administraciones, universidades, etc.), asociaciones (entidades privadas con fines sociales) y los usuarios (ciudadanos).

3. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NGP

La NGP como modelo de reforma de la Administración Pública no está exenta de críticas. Algunos autores las denominan limitaciones (López, 2003; Aibar, 2004; Fernández, Fernández, Rodríguez, 2008; Dussauge, 2009). En cualquier caso, se ha considerado de interés no rehuir el debate, y presentarlas con el ánimo de visionar el paradigma de la NGP en todo su contexto. A continuación se detallan las más relevantes:

Crítica: Es una falacia considerar este modelo como “nuevo” (Argyriades, 2002; Ramírez Alujas, 2010). De hecho se ha quedado obsoleto frente a nuevos modelos de gestión como el “Open Government” (Ramírez Alujas, 2010; Calderón y Lorenzo, 2010).

Respuesta: El adjetivo “nueva” no significa que hasta los años ochenta los fundamentos de la NGP no existían, más bien al contrario, están, podríamos decir, desde siempre en el ámbito de la gerencia pública. Con “nueva” se quería hacer ver un cambio en la Gestión Pública análogamente a los términos “nueva política”, “nueva derecha” o “nueva era industrial” (Hood, 1995).

“Open Government” (Gobierno Abierto), se engloba dentro de una nueva corriente de pensamiento en el ámbito de la Gestión Pública que promueve básicamente “la transparencia” y “la participación pública”, con especial énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para promover dicha participación (Redes sociales). En este sentido, en esta tesis se valora esta aportación en cuanto a que refuerza dos de los Tres postulados que destacamos de la NGP, por lo que ésta entendemos que no está tan obsoleta si lo que se reclama en el “Open Government” está en la base de la NGP.

Crítica: La consideración de ciudadano como cliente fomenta el individualismo y se olvida el papel colectivo de la sociedad. Esta idea es la base del New Public Service (Denhardt&Denhardt; 2003, 2008) movimiento de reacción a la NGP, que aboga por una mayor participación de la población en la toma de decisiones como sociedad y no sólo como individuos, basado en valores de interés público.

Respuesta: la NGP lo que manifiesta es que al elevar al ciudadano a la categoría de cliente, le convierte en algo más que un usuario, lo promociona a actor principal en el servicio, es decir, significa dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe. Abre a los ciudadanos la puerta para participar en la toma de decisiones sobre la provisión del servicio (“empowerment”) (Pierre, Peters, 1998; Olías de Lima, 2001)

Crítica: Desde posiciones ideológicas de izquierda se critica la NGP de neoliberal con connotaciones negativas. (Ramió, 2001; Guerrero, 2004)

Respuesta: Si bien es cierto que los primeros países que optaron por la NGP eran de ideología conservadora, no es menos cierto que la NGP también ha sido bien acogida por gobiernos de izquierda y centro-izquierda (ver Figura I.2). Por otra parte, Fernández et al (2008) plantean que son los propios economistas neoliberales los que limitan la NGP por estar asentada sobre dos hipótesis difíciles de llevar a la práctica, la introducción de herramientas de gestión empresarial en las Administraciones Públicas y la voluntad de dar poder al usuario de los servicios (“empowerment”). Por otra parte, López (2003) entiende que lo que ha venido a llamarse neoliberalismo de la NGP se refiere a los conceptos económicos de eficiencia y eficacia. Sin embargo, igualmente entiende que otros términos también asumidos por la NGP como la “adaptabilidad”, “innovación”, “representación” y “participación” (Barzelay y Armajani, 1992) han hecho de contrapeso, impidiendo sólo la visión economicista.

Crítica: En la NGP los políticos son los estrategas y creadores de opinión. Los directivos públicos serán los gestores, cuyos resultados se contrastarán con una evaluación del desempeño. Sin embargo, no parece que esto sea realmente posible, puesto que la mayor parte de las veces los políticos no cuentan con la formación necesaria para desarrollar esa estrategia (planificación) (Pollit y Bouckaert, 2010)

Respuesta: Esta situación no sólo afecta a la NGP, es una tónica general. En este sentido, Pollit y Bouckaert (2010) dan una solución a su propia crítica “la preparación de los políticos para el desempeño de altos cargos ha sido, en muchos países, un área abandonada por los reformadores durante demasiado tiempo¹³⁹. Si, de hecho, son los propios políticos los que son objeto de una mayor y más profunda desconfianza, quizá existan razones democráticas sólidas para hacer de su preparación para afrontar tareas que deben acometer un punto fundamental del debate público”.

¹³⁹ Antonio Núñez (2012) en su libro “El nuevo directivo público” aboga por la formación de excelencia en los altos cargos políticos, teniendo muy presente las herramientas de gestión de la empresa privada.

Crítica: Basarlo todo en eficacia y eficiencia, reduce la equidad y la justicia. Es necesario que además de los valores técnicos, existan valores morales

Respuesta: los hombres no son máquinas, está claro que tienen valores, y en nombre de la NGP, desde luego, no vale todo. Es evidente que la ética es crucial, pero no sólo aplicado a la NGP, para todo en la vida. Por eso, se ha propuesto los nuevos conceptos de “eficiencia ética” y “eficacia política”

Crítica: La NGP no es la panacea, ni la solución a todos los problemas. Presentarla como lo bueno, frente a lo malo del antiguo Estado Weberiano no es objetivo. De hecho, algunos aspectos de la burocracia tradicional como la continuidad, la equidad o la honestidad no deberían considerarse negativos, todo lo contrario (CLAD, 1998; Arellano, 2002, 2004; Ramió y Salvador, 2005, 2008; Sánchez, 2008).

Respuesta: Es cierto que no todas las administraciones tradicionales son negativas, y dependen del contexto. Precisamente esto se viene reclamando de la NGP, que su implementación y su éxito depende del contexto (Pollit y Dan, 2011). Para Pollit (2003) la pregunta no es si la NGP funciona o no, sino ¿qué partes de la NGP funcionan y bajo qué condiciones? Por su parte Olías de Lima (2001) aclara que “la NGP no tiene todas las respuestas, ni siquiera todas las preguntas. La nueva gerencia debe contemplarse como parte de un proceso que somete a revisión la manera en que las instituciones contemplan los intereses colectivos, los definen y los materializan en el día a día”

En este sentido, está claro que se tienen en cuenta los trabajos que han planteado la inconveniencia de transferir estas ideas a países en desarrollo, debido a los problemas que suscita la escasa capacidad de gobernanza y los altos índices de corrupción, así como el contexto general de la nación (Schick, 1998; Polidano; 1999)

Crítica: La NGP salvaguarda en todo momento la actividad de los políticos, ajenos a la crítica. Por eso la promueven. De hecho, detrás existe una reafirmación de la diferencia clara entre Administración y política, con la intención de hacer responsables a los gestores del logro de los objetivos, manteniendo su poder, de forma que si las cosas van mal, se amparan en una investigación o directamente en una transmisión de culpa a los gestores (Laegreid, 2005).

Respuesta: Lo cierto es que ante una situación de descontento, los ciudadanos dirigen sus críticas hacia los políticos y no hacia los funcionarios que lo administran. Por otra parte, lo que provoca desconfianza en la población no son tanto la ineficacia o la ineficiencia, sino su carencia de moral (Pew Research Centre, 1998).

4. RECAPITULACIÓN

Las reformas en la Administración Pública son constantes. La mayoría de ellas han surgido como consecuencia de un entendimiento nítido de su pertinencia, bien fundamentadas en la necesidad de un cambio a propuesta de los gobernantes, bien como respuesta a una demanda de la sociedad. La NGP es una de estas reformas, liderada por gobernantes, que, a pesar de las críticas, se ha consolidado como un paradigma de Gestión Pública. Un paradigma que es abierto, es decir, que permite escoger los instrumentos, técnicas o tecnologías (Sánchez González, 2006), que más se adapten a cada contexto, y seguirá siendo NGP, y que tiene en el ámbito local su máximo potencial.

Como se ha descrito más arriba, la NGP es difícil de definir. Sin embargo, y tras una revisión bibliográfica de los principales autores en la materia, se ha podido llegar a la conclusión de que tres son los objetivos básicos: la eficacia y la eficiencia en la Gestión Pública, la transparencia en la gestión y el dar el poder sobre los servicios públicos a los ciudadanos (“empowerment”). Estos tres objetivos, y considerando como postulados para lograrlos: la incorporación de métodos de gestión privada a la Gestión Pública, la implementación de evaluaciones de las políticas públicas y la orientación al cliente-ciudadano; constituyen el paradigma de la NGP que se entiende en esta tesis como marco de referencia que sustenta el “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local”.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADAMS, I; DYSON, R.W. (2007). "Fifty Major Political Thinkers". Routledge. New York.
2. AIBAR, C. (2004). "Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva Gestión Pública". Revista Española de Financiación y Contabilidad, Vol. XXXIII, núm. 123, pp. 991-1023
3. ALBERICH, T. (1999). "Gestión Pública, participación ciudadana y desarrollo local". Política y Sociedad, 31, pp. 163-174. Madrid.
4. ANDREWS, R. (2010). "New Public Management and the Search for Efficiency", in T. Christensen & P. Lægreid (Eds.) "Ashgate Research Companion to the New Public Management". Ashgate Press. Aldershot.
5. ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. (2012). "New Public Management and citizens' perception of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness". COCOPS Working Paper No. 7
6. ARELLANO, D. (2002). "Nueva Gestión Pública: ¿el Meteorito que Mató al Dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en México". Reforma y Democracia. Revista del CLAD 23, pp. 7-40
7. ARELLANO, D. (2004). "Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina". CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
8. ARELLANO, D; CABRERO, E. (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". Gestión y Política Pública, Vol. XIV, Nº 3, pp. 599-618
9. ARGYRIADES, D. (2002). "Governance and Public Administration in the Twenty-first Century: New Trends and New Techniques". International Congress of Administrative Sciences. Bruselas.
10. AUCOIN, P. (1990). "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". Governance: an International Journal of Policy and Administration, 3, pp. 115-137.

11. AUCOIN, P. (1996). "Reforma administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en Quim Brugue y Joan Subirats (comps.). "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, pp. 293- 515.
12. BARZELAY, M; ARMAJANI, B.J. (1992). "Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government". Berkeley, University of California Press.
13. BARZELAY, M. (2001). "The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue". University of California Press. Berkeley.
14. BARZELAY, M. (2002). "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizados". Seminario. London School of Economics and Political Science.
15. BARZELAY, M. (2003). "La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas". FCE. México.
16. BOSTON, J. et al (1996). "The New Zealand Model" Oxford University Press. Oxford.
17. BOUCKAERT, G. (2002). "Administrative Convergence in the EU. Some conclusions for CEEC's", en F. Van den Berg, G. Jenel y L.T. LeLoup, "East West Co-Operation in Public Sector Reform: Cases and Results in Central and Eastern Europe". International Institute of Administrative Sciences. Amsterdam, pp. 59-68
18. BOYNES, G.A. (1998). "Public Choice Theory and Local Government: a comparison of the UK and the USA". Macmillan. Houndmills.
19. BRUGUÉ, Q; SUBIRATS, J. (1996). "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
20. CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (2010). "Open Government: Gobierno Abierto". Algón Editores. Jaén.
21. CHICA VÉLEZ, S. (2011). "Una mirada a los nuevos enfoques de la Gestión Pública". Administración & Desarrollo, 39 (53), pp. 57-74.
22. CLAD (1998). "Una nueva Gestión Pública para América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.

23. CLARKE, M. y STEWART, J. (1991). "Choices for Local Government in the 1990's and beyond". Longman. London
24. COCKBURN, C (1977). "The Local State". Pluto Press. London
25. CONDE, C. (2001). "Los procesos de innovación y cambio en la Gestión Pública de los países de la OCDE". En Olías de Lima, Blanca, "La Nueva Gestión Pública", Prentice Hall. Madrid.
26. CRAIG, G. (2002). "Toward the measurement of empowerment: The evaluation of community development". Journal of the Community Development Society, 33(1), pp. 124-146.
27. DAHL, R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems". Public Administration Review, Vol. 7 (1), pp.1-11
28. DENHARDT R.B.; DENHARDT J.V. (2003). "The New Public Service: an approach to reform" International Review of Public Administration, 8, pp 3-10
29. DENHARDT R.B.; DENHARDT J.V. (2008). "The New Public Service. Serving Rather than Steering", Public Administration Review, 60, pp 549-559.
30. DÍAZ PUENTE, J.M. (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation: metodología para el seguimiento de programas y proyectos". Editado por A. Cazorla y D. Fetterman". Madrid
31. DIMOCK, M (1937). "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. "The Frontiers of Public Administration". Russell and Russell, 1967. New York.
32. DRUCKER, P. (1987). "Las Fronteras de la Administración. Donde las decisiones del mañana cobran forma hoy". Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
33. DRUCKER, P. (1999). "La Sociedad Postcapitalista". Ed. Sudamericana. Buenos Aires.

34. DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BATOW, S., TINKLER, J. (2006). "New Public Management is dead – long live digital era governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
35. DUNSIRE, A. (1995). "Administrative theory in the 1980s: a viewpoint". *Public Administration*, 73, pp. 17-40
36. DUSSAUGE, M. (2009). "¿Todos los caminos llevan a la nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición". *Revista Chilena de Administración Pública*, Nº 13, pp. 24-51
37. FERNÁNDEZ, Y.; FERNÁNDEZ, J.M.; RODRÍGUEZ, A. (2008). "Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas". *Pecunia*, 6, pp. 75-105
38. FETTERMAN, D. (2000). "Foundations of Empowerment Evaluation: step by step". Sage Publications. Thousand Oaks. California
39. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
40. FURUBO, J.E., RIST, R.C. y SANDAHL, R. (2002). "International Atlas of Evaluation". Comparative Policy Analysis Series. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.
41. GARCÍA SÁNCHEZ, I. (2007). "La nueva Gestión Pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.
42. GÓMEZ-POMAR, J (2007). "Transparencia Pública". Prólogo. Editorial Empresarial. Madrid.
43. GOW, J.; DUFOUR, C. (2000). "Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?" *International Review of Administrative Sciences*", 66(4), pp. 573-593.
44. GUERRERO, O. (1976). "Teoría Administrativa de la Ciencia Política". UNAM. México
45. GUERRERO, O. (1999). "Teoría Administrativa del Estado". Oxford University Press. Mexico.

46. GUNN, L. (1996). "Perspectivas en Gestión Pública". Brugué, Quim y Subirats, Joan, "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
47. HAUS, M.; HEINELT, H. (2004). "How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement". Edited by Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart. Routledge. London.
48. HIRSCHMAN, A. (1982). "Shifting Involvements: Private Interest and Public Action". Blackwell. Oxford.
49. HOGGETT, P.; HAMBLETON, R. (1997). "Decentralization and Democracy. Localising Public Services". Bristol University.
50. HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" Public Administration. Vol. 69, spring, pp. 3-19.
51. HOOD, C. (1995). "The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme". Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, (2/3), pp. 93-109.
52. HOOD, C.; Jackson, M.W. (1991). "Administrative argument". Aldershot. Dartmouth.
53. HOOD, C.; PETERS, G. (2004). "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?" Journal of Public Administration Research and Theory, 14(3), pp. 267-282.
54. HSU y WANG (2004). "The institutional Design and Citizen Participation in Local Governance", en "The role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance". Jabes, J. Asian Development Bank.
55. HUGHES, O.E. (1996). "La Nueva Gestión Pública". Brugué, Quim y Subirats, Joan, "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
56. HUGHES, O.E. (2003). "Public Management and Administration. An Introduction". Macmillan Press Ltd. New York.

57. ISAAC-HENRY, K.; PAINTER, C. (1991). "The Management Challenge in Local Government. Emerging Themes and Trends". Local Government Studies.
58. KUHN, T.S. (1970, 2006). "Estructura de las Revoluciones Científicas". Fondo de Cultura Económica de España, SL. Madrid.
59. LÆGREID, P. (2005). "Los políticos y la reforma de la Administración Pública en la era de la Nueva Gestión Pública: el caso noruego". El Colegio de México. Foro Internacional, Vol. XLV, Nº 4, pp. 705-733
60. LEEUW, F.L. (1996). "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers". Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 9, núm.2, pp. 92-102
61. LONGO, F.; ECHEBARRÍA, K. (2002). "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.
62. LÓPEZ, A. (2003). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nº 68. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.
63. LOWDNESS, V. (1995). "Citizenship and Urban Politics", in "Theories of Urban Politics". Edited by D. Judge. Sage Publications. London.
64. MANZ, C. y SIMS, H. (1980). "La administración propia como un sustituto del liderazgo: una perspectiva del aprendizaje social". Academy of Management Review, 5, pp. 361- 367
65. MCTAVISH, D.; PYPHER, R. (2007). "Monitoring the Public Appointments process in UK". Public Management Review, Vol. 9, pp. 145- 153.
66. MOORE, M. (1995). "Creating Public Value. Strategic management in government". Harvard University Press.
67. MOSHER, F. y CIMMINO, S. (1961). "Ciencia de la Administración". RIALP. Madrid.

68. NÚÑEZ, A. (2012). "El nuevo directivo público. Claves de liderazgo para la Gestión Pública". Ed. EUNSA. Madrid.
69. OECD (1988). "Public Management Developments". París.
70. OECD (1990). "Public Management Developments". París.
71. OECD (1995). "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries". París.
72. OLÍAS DE LIMA, B. (2001). "La evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública", en B. Olías de Lima (coord.), "La Nueva Gestión Pública". Prentice-Hall. Madrid.
73. OMAR, G. (2004). "El mito del nuevo "Management" público". Revista Venezolana de Gerencia (RVG). Año 9. Nº 25, pp. 9-52
74. ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS (1980). "Manual de mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública". Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Nueva York.
75. OSBORNE, D. y GAEBLER, T (1992). "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". Addison-Wesley. Reading, MA.
76. OSTROM, V., 1973. The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama Press. Alabama.
77. PAINTER, M. (1990). "Values in the History of Public Administration", in Power, J. (ed.), "Public Administration in Australia: A Watersbed". Sidney. pp. 75-93
78. PERRY, J.; KRAEMER, K; PEARCE, J. (1983). "Civil Service Reform and the Politics of Performance Appraisal", en D. Rosenbloom, "Public Personnel Policy: The Politics of Civil Service". Associated Faculty Press. London, pp. 140-160
79. PEW RESEARCH CENTRE (1998). "Deconstructing Distrust: How Americans View Government. (<http://www.people-press.org/trustrpt.htm>)
80. PIERRE, J. (1995). "Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration". Edward Elgar. Aldershot.

81. PIERRE, J.; PETERS, G. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pp. 223-243.
82. POLIDANO, C. (1999). "The New Public Management in Developing Countries". Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. Manchester
83. POLLITT, C. (1990). "Managerialism and the Public Services. The Anglo-American experience". Blackwell. Oxford.
84. POLLIT, C (1993). "Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s". Second Edition. Blackwell. Oxford.
85. POLLIT, C. (1996). "Anti- statist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom". *Public Administrative Review*, 56,1, pp. 81-87
86. POLLIT, C. (2003). "The essential Public Manager". Open University Press. London.
87. POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2010). "La Reforma de la Gestión Pública. Un análisis comparado". Instituto Nacional de Administración Pública. Traducción. "Public Management Reform. A Comparative Analysis". 2004. Oxford University Press.
88. POLLIT, C; DAN, S. (2011). "The impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis". COCOPS Working Paper No. 3.
89. PUSEY, M. (1991). "Economic Rationalism in Canberra: A Nation-building State Changes its Mind". Cambridge University Press. Melbourne.
90. RAMIÓ, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 21. Caracas.
91. RAMIÓ, C.; Salvador, M. (2005). "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". CIDOB. Barcelona

92. RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (2010). "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...". Revista Buen Gobierno, Nº 9.
93. SALIH, M. (2003). "Governance, Information and Public Sphere". Presentado en el tercer Meeting del Comité de Desarrollo. Economic and Social Council. Addis Abeba
94. SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ, J.J. (2001). "La Administración Pública como ciencia". Plaza y Valdés. México.
95. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.J. (2008). "Las Reformas Neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para Incrementar las Capacidades de Gobierno". Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública , 12, pp. 105-123.
96. SCHICK, A. (1996). "The Spirits of Reform: Managing in the New Zealand State Sector in a Time Change". State Services Commission. Wellington.
97. SIMON, H. (1946). "The proverbs of Administration". Public Administration Review, Vol. 6 (1), pp.53-67.
98. STEWART, J. (1998). "From Local Government to Community Government". Fabian Society. London.
99. TAYLOR, J.; WILLIAMNS, H. (1991). "Public Administration and the Information Polity". Public Administration, pp. 171-190.
100. TAYLOR, J. (1992). "Information Networking in Public Administration". International Review of Administrative Sciences, pp. 375-389
101. VILLORIA, M. (2000). "Ética pública y corrupción: cursos de ética administrativa". Tecnos. Universitat Pompeu Fabra. Madrid.
102. WALDO, D. (1964). "Estudio de la Administración Pública". Aguilar. Madrid.
103. WALDO, D. (1974). "La Administración Pública del Cambio Social". Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid.
104. WEBER, M. (1922, 1993). "Economía y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid.

105. WEBER, M. (1947). "The Theory of Social and Economic Organization". The Free Press. Glencoe.
106. WEBER, M. (2001). "¿Qué es la burocracia?". Ediciones Coyoacán. México D.F.

CAPÍTULO III

Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPD L)

ÍNDICE

1. BASE CONCEPTUAL DEL MODELO.....	195
1.1 Introducción.....	195
1.2 El poder de la comunidad política.....	195
1.3 De la Planificación como Movilización Social a la Planificación como Aprendizaje Social.....	196
1.4 El Proyecto de Desarrollo como acción de cambio.....	199
1.5 El protagonismo de la población en la evaluación.....	200
2. FORMULACIÓN DEL MODELO	202
2.1. Introducción.....	202
2.2. La cultura de la Nueva Gestión Pública.....	203
2.3. La estrategia de “Gestión por Proyectos”	204
2.4. La estructura del MGPDL	206
2.5. La Certificación de Competencias	220
2.6. El Desarrollo Local como objetivo.....	221
2.7. Limitaciones del MGPDL	222
2.8. Expresión Gráfica del MGPDL	223
3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226

Un modelo es una representación o construcción simplificada de una serie de fenómenos, destinada a explicar la realidad o actuar sobre ella. En otras palabras, es una abstracción de la realidad que sirve para examinar las relaciones entre factores considerados importantes en el funcionamiento de un sistema (Ander-Egg, 1995). Para Bunge (1975), un modelo es una representación idealizada de una clase de objetos reales. En definitiva, con un modelo se pretende «simular» ciertos aspectos de un sistema considerado como «original».

El “Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local” (MGPD L) que se presenta en este capítulo tercero, responde a esta idea. Es decir, que basándonos en una realidad, concretamente en el “Plan de inversión en los distritos madrileños de Villaverde y Usera”, se diseña un “Modelo” de aplicación a realidades similares, como son, en este caso, los planes de actuación en distritos y barrios de la ciudad de Madrid.

Este tercer capítulo se divide en dos partes. La primera se refiere a la base conceptual del modelo propuesto, y la segunda a la formulación del modelo, que se sustenta en cuatro aspectos:

- 1) la **cultura** en la que se incardina el MGPD L es la Nueva Gestión Pública (NGP)
- 2) la **estrategia** que sigue el modelo, al cual da nombre, es la “Gestión por Proyectos”
- 3) la **estructura** de funcionamiento del modelo se divide en tres fases: gestión del conocimiento, acción y evaluación.
- 4) el **objetivo** del modelo es el desarrollo local

1. BASE CONCEPTUAL DEL MODELO

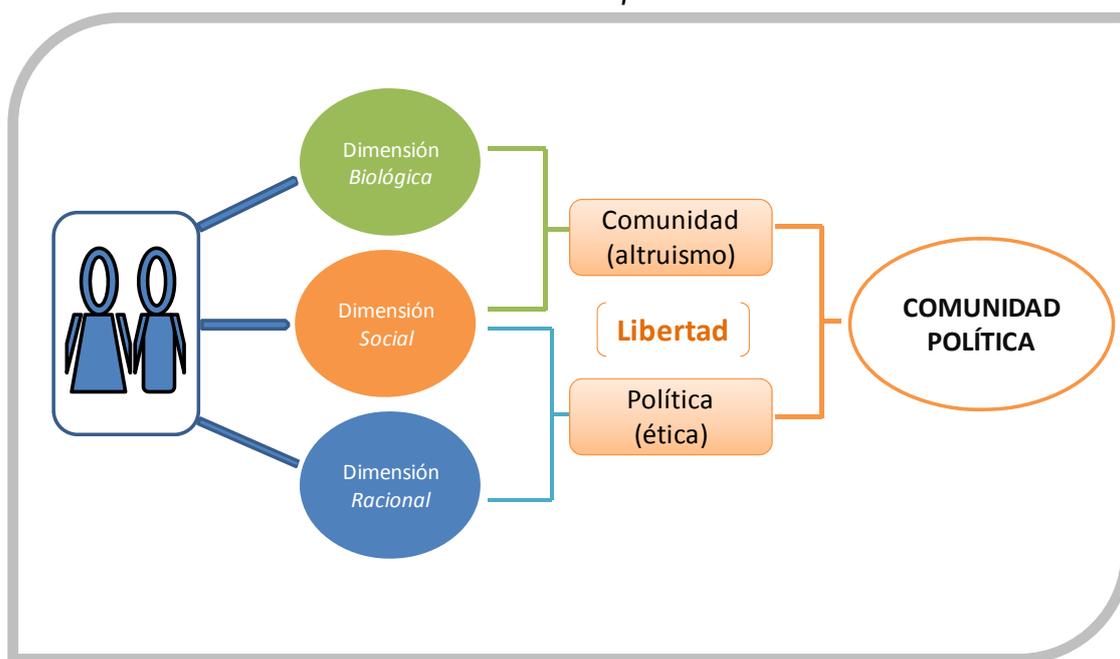
1.1 Introducción

En el capítulo I se han descrito e interpretado y en detalle los conceptos que sustentan el MGPDL, y que se articulan en las hipótesis formuladas en la presentación de esta tesis. A continuación se hace mención a los mismos.

1.2 El poder de la comunidad política

Según la propuesta de entendimiento del concepto de comunidad política, se considera que el hombre queda caracterizado por tres dimensiones: biológica, social y racional.

Figura III.1. Expresión gráfica de constitución de la comunidad política



Fuente: Elaboración propia

Consecuentemente, el hombre por su dimensión biológica y su dimensión social se constituye en comunidad. Con su dimensión racional, ejerce su función dentro de la comunidad, y se expresa como individuo, dando sentido a la existencia del hombre. En este contexto, es nuestra pertenencia a la comunidad lo que nos transforma de individuos a políticos, según Aristóteles, o en ciudadanos, según la tradición romana, con capacidad plena y con libertad para

aportar y decidir sobre las cuestiones que afectan a nuestra comunidad, y así transformar la realidad. Es por tanto, la política la que da sentido a una forma de existencia superior como es la vida en comunidad política.

Así, el valor de la comunidad política reside, en un contexto altruista y ético, en el valor intrínseco que tiene la aportación de cada individuo, es decir, su política, por la condición inapelable de su pertenencia a la comunidad. Este valor se haría efectivo a través de su participación en la toma de decisiones políticas, asumiendo su responsabilidad. 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). Por tanto, en la comunidad política reside el “poder” del cambio, del progreso, de la evolución.

1.3 De la Planificación como Movilización Social a la Planificación como Aprendizaje Social

Los motivos por los cuales la población decide en un determinado momento organizarse para expresar su opinión mediante la movilización, son variados. Incluso, en ocasiones, ni siquiera hace falta un motivo, es una forma de actuar de una parte de la sociedad para hacerse notar y ser escuchados. Todo ello ha dado lugar al desarrollo de diferentes teorías. Pero, a pesar de que no existe una teoría que reúna la totalidad de los movimientos sociales dada la complejidad de las sociedades actuales (Melucci, 1999), si podemos determinar que la motivación puede ser destructiva o constructiva, lo que nos define el objetivo. Posteriormente, las personas decididas a movilizarse analizan cómo hacerlo y con qué instrumentos cuentan.

La respuesta de los gobiernos a las movilizaciones, en general, es de rechazo, pero precisamente, como destacamos en el capítulo primero en lo relativo a planificación, es el deber de aquellos quienes ostentan el poder político de, al menos, interesarse por la causa de la movilización, así como de las cuestiones que proponen, y si de alguna manera éstas se adaptan a las exigencias planteadas.

Precisamente, la planificación como movilización social surge de la aceptación de las reivindicaciones y de la puesta en valor del conocimiento de la sociedad movilizadora (Friedmann, 2001), es decir, los gobernantes gestionan el conocimiento experimentado de la población conjuntamente con el suyo, considerado experto, para diseñar un plan que pueda ser ejecutado.

Figura III.2. Expresión gráfica del modelo de Planificación como Movilización Social



Fuente: Elaboración propia

En la planificación intervienen cuatro tipos de actores:

- los políticos en el ámbito de decisión,
- la Administración en el ámbito de ejecución,
- los actores sociales y actores económicos agrupados en el ámbito, de los beneficiarios,
- y el equipo planificador

Concretamente, en el modelo de “movilización social” es deseable que el equipo planificador asuma como propias las demandas de la sociedad movilizadora. También los políticos serían planificadores, de hecho es lo deseable,

ya que deciden qué modelo de planificación adoptar, por lo que podrían considerarse “planificadores del ámbito público”.

Si los planificadores en este contexto aceptan incorporar el conocimiento experimentado, lo lógico es que lo hagan a través de mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones, esto es, “aprendizaje social”. En este sentido Friedmann (1986) afirma que la “planificación como Aprendizaje Social” no es sólo compatible con la planificación radical, como él llama a la planificación como Movilización Social, sino que es esencial para su práctica.

Un modelo de planificación, el de “Aprendizaje Social”, que lleva a los ciudadanos a convertirse en protagonistas, y mediante la participación acaban incorporándose en la metodología cuestiones no contempladas en un principio y que acaban siendo relevantes a medida que se avanza en el mismo (De los Ríos, Cazorla, 2002). Este modelo es de planificación es la esencia de la vida en comunidad política, ya que en un espacio de dominio público, entendido como el ámbito de la decisión, los ciudadanos participan en la vida pública conjuntamente con los gobernantes. Así, desde el punto de vista de la planificación, el plan que surgiera de esta decisión conjunta sería un Plan “Político”, entendido éste como el fruto de la participación en la “polis” aristotélica.

Figura III.3. Plan “Político”. Planificación en una comunidad política.



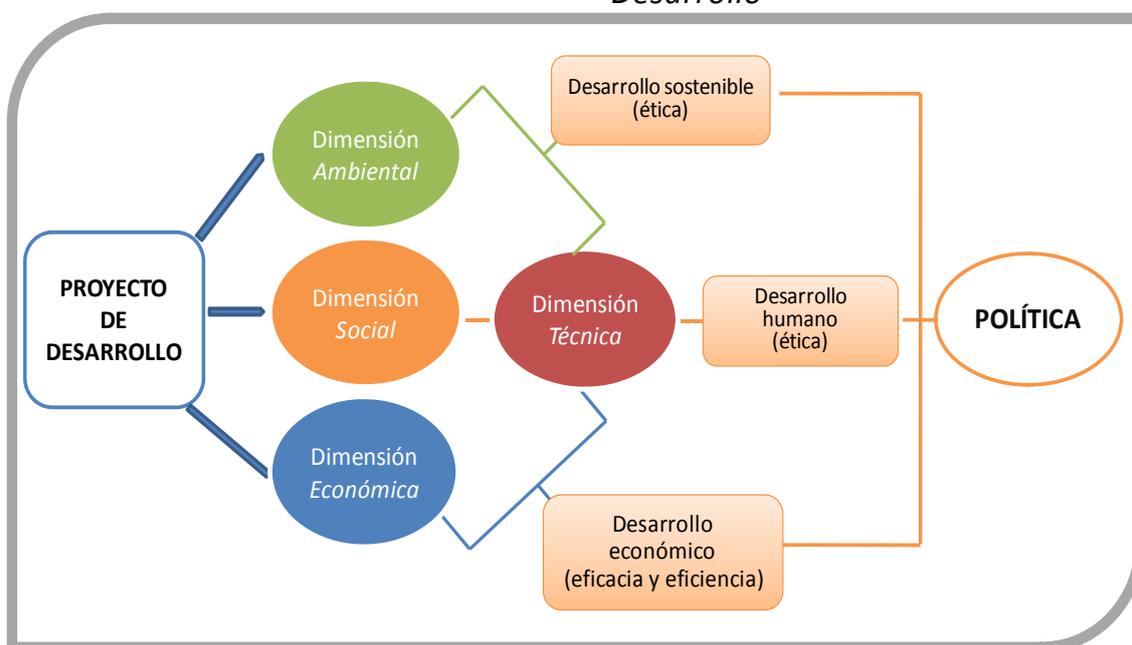
Fuente: Elaboración propia

1.4 El Proyecto de Desarrollo como acción de cambio

En el capítulo primero se expresó primero y se determinó después, qué es el “Proyecto de Desarrollo”. Según diversos autores (Cazorla, De los Ríos, 2001; Cazorla, 2004; Trueba, 2005; Cazorla et al, 2013) los proyectos de ingeniería que tienen en cuenta los aspectos sociales y ambientales, como la participación de la población y la gestión sostenible, son definidos como “proyecto de desarrollo”. En el ámbito público, estos proyectos requieren de gobernantes con capacidad de motivar, integrar y responder a la comunidad política.

Por otra parte, del entendimiento de “Proyecto de Desarrollo” se obtiene el siguiente gráfico asimilado al concepto de comunidad política: la dimensión ambiental sería la biológica, la social se mantendría y la racional se asociaría a la económica, y sobre todo a la técnica. Ambas dos coinciden en la apreciación última de un desarrollo ético y responsable, evolución en el concepto de comunidad de política.

Figura III.4. Expresión gráfica del concepto de Proyecto de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Efectivamente, el Proyecto de Desarrollo queda definido por tres dimensiones: ambiental, social y económica, pero es, al final, la dimensión técnica la que les da sentido. Por tanto, la dimensión técnica valida la dimensión ambiental,

generándose un desarrollo sostenible; la dimensión técnica valida la dimensión social, dando lugar a un desarrollo humano; y finalmente, la dimensión económica cuando es validada por la técnica, supone un desarrollo económico sustentado en la eficacia y en la eficiencia. En definitiva, los “Proyectos de Desarrollo” agrupan los proyectos que de alguna manera contribuyen al cambio o ayudan a transformar la realidad de la comunidad política. Constituyen, al fin y al cabo, la unidad de acción de ese cambio.

Finalmente, en los Proyectos de Desarrollo encontramos una característica fundamental que difiere de los proyectos de ingeniería, y es que los factores sociales, ambientales y económicos, pueden suponer cambios sustanciales en el diseño original. El trabajar con personas, y el tener en cuenta el medio ambiente, aumenta el grado de incertidumbre, es decir, requieren una importante dosis de flexibilidad. Es por ello que los Proyectos de Desarrollo deben ser considerados como un proceso, y su ejecución, como la gestión de un proceso (Montes, 2010).

1.5 El protagonismo de la población en la evaluación

La Evaluación de Políticas Públicas es una de las herramientas más útiles de las que disponen la Administración para mejorar la Gestión Pública, y al mismo tiempo, la presentación oficial de sus resultados, consigue que el ciudadano valore la transparencia de la Gestión Pública. Sin embargo, se puede ir más allá, esto es, que la población participe en la evaluación, a través de metodologías de evaluación participativas como el SEIPA o el “*Empowerment Evaluation*”.

La primera de ellas, SEIPA, es la propuesta por Díaz-Puente (2002) para la evaluación de planes, programas y proyectos basada en procesos de participación y la formulación de preguntas clave, cuya filosofía es la extracción de conocimiento útil para la decisión política, y la segunda es la metodología de “*Empowerment Evaluation*” desarrollada por el profesor David Fetterman (2000) de la Universidad de Stanford (California, USA), cuyo aspecto fundamental es la coincidencia conceptual con lo expuesto anteriormente: la participación de la población, o como se expresa aquí el “empoderamiento” (*empowerment*) que supone dar valor a la experiencia, al conocimiento y al sentido común de los ciudadanos, mediante su participación en la toma de decisiones de aquellas actuaciones que inciden directamente en el devenir de sus vidas.

Sin embargo, respecto a esta metodología conviene aclarar que “empoderar” es un proceso de largo recorrido con una duración de años. Por eso, aunque ése es un objetivo a conseguir, para el Modelo que se presenta se destaca la herramienta del “taller de *Empowerment Evaluation*”, por su fácil reproducción y el significativo conocimiento extraído de todos los participantes, que se desarrolla en tres pasos:

- 1. Misión.** Los ciudadanos, conjuntamente con el conductor¹⁴⁰ de la evaluación, establecen los objetivos básicos del programa, al tiempo que fijan un enfoque común.
- 2. Recapitulación.** Los objetivos fijados en la misión, son priorizados y valorados en este segundo paso. Durante este proceso es fundamental la argumentación de la valoración.
- 3. Planificando el futuro.** Consiste en repasar lo anterior, y volver a fijar objetivos y metas para cumplir en el futuro, cómo las quieren lograr y qué estrategia deben seguir. Es un proceso de generación de nuevos objetivos para el futuro – más o menos inmediato - que nacen del trabajo en conjunto y del cruce de visiones aparentemente muy diferentes. Esto además presenta un valor añadido. En el hipotético caso de que no sean acertados esos objetivos de futuro presentan la virtualidad de que, al haber sido trabajados en conjunto, serían difícilmente criticables: son todos los actores importantes coautores.

El presentar estas dos opciones, SEIPA y *Empowerment Evaluation*, y sus herramientas, las preguntas clave y el taller, se podría plantear una duda, ¿qué metodología seguir? Sin embargo, no se pretende discriminar a favor de una u otra metodología, pues se quiere plasmar el convencimiento de que ambas son complementarias, e incluso adquieren la capacidad de validarse mutuamente según los resultados obtenidos en cada una de ellas. Así, el Taller de EE podría complementarse con una pregunta clave para afinar alguna cuestión de especial interés de las partes involucradas.

¹⁴⁰ El conductor debe guiar a los participantes para que adquieran confianza para expresar sus opiniones, responsabilidad con el grupo y finalmente empoderamiento.

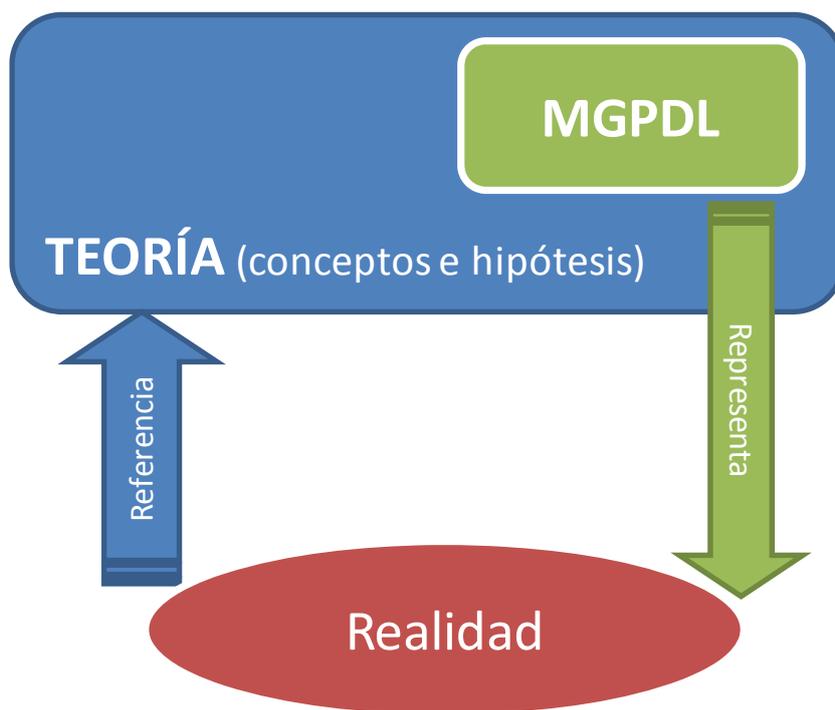
2. FORMULACIÓN DEL MODELO

2.1. Introducción

La formulación del MGPDL se apoya en las hipótesis de partida, como argumentos teóricos de base, que a su vez son argumentadas teóricamente en sus conceptos.

- Hipótesis 1: “La política da sentido a una forma de existencia superior como es la vida en **comunidad política**”
- Hipótesis 2: “La **planificación como movilización social** forma parte del desarrollo de la comunidad política, logrando su máxima expresión al transformarse en **planificación como aprendizaje social**”
- Hipótesis 3: “La **Nueva Gestión Pública** se considera un paradigma adecuado para lograr eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión del ámbito público, así como para otorgar a los ciudadanos poder de decisión sobre los servicios públicos que les afectan”
- Hipótesis 4: “La **gestión por proyectos** es una estrategia adecuada de aplicación en la Gestión Pública, ya que se orienta a la calidad de los servicios y a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y además supone un aprendizaje continuo”
- Hipótesis 5: “El **desarrollo local** es un proceso endógeno que requiere de la participación de toda la comunidad política, esto es de los gobernantes con los ciudadanos, en el **diseño** y **evaluación** de los **planes políticos**, ejecutados mediante **proyectos de desarrollo**, que mejoren su calidad de vida”

Figura III.5. Expresión gráfica del concepto de Modelo



Fuente: Elaboración propia a partir de Bunge (1975).

2.2. La cultura de la Nueva Gestión Pública

En el capítulo II de esta tesis se justificó el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) como una corriente de actuación en la Administración Pública. Y aunque es difícil de definir, si se puede afirmar que lo pretende es una Gestión Pública de:

- Mayor eficacia y eficiencia
- Mayor transparencia
- Mayor poder de los servicios públicos a los ciudadanos ("*empowerment*")

Para ello, diferentes autores proponen varias actuaciones, que podrían resumirse en:

- Incorporar las herramientas de la empresa ("*management*") a la Gestión Pública
- Control de la actividad y evaluación de los resultados
- Orientación al ciudadano-cliente

En este sentido, una de las cuestiones de mayor interés es que la NGP es un paradigma abierto, es decir, que permite escoger los postulados que más se adapten a cada contexto, y seguirá siendo NGP (Barzelay, 2003; Pollit, 2003).

Por otra parte, la NGP se adapta perfectamente a la Gestión Pública en el ámbito local, que es donde más influencia ha tenido (Andrews, Van de Walle, 2012).

Finalmente, la NGP se podría considerar como una cultura¹⁴¹, es decir, un conjunto de conocimientos que permiten desarrollar modelos de actuación en el ámbito de la Gestión Pública, como el MGPD.

2.3. La estrategia de “Gestión por Proyectos”

En el ámbito empresarial uno de los conceptos de mayor importancia es el de “estrategia”¹⁴², básicamente porque supone la característica fundamental que diferencia unas empresas de otras.

En la estrategia encontramos la guía de actuación para conseguir los objetivos propuestos, en base a unos valores determinados. Las acciones a llevar a cabo se eligen para establecer una combinación única que es la confiere el valor distintivo empresarial (Porter, 1996).

Roland Gareis (1990) es el autor principal de la estrategia empresarial “gestión por proyectos” que implica contemplar toda la actividad de la organización como proyectos, tanto los que se realizan para otros como los que se emprenden para cambiar la propia empresa. En este sentido, los proyectos no son sólo soluciones a problemas complejos, son una opción estratégica denominada “orientación por proyectos” (Gareis, 1990; 1991).

Una estrategia que, siguiendo el paradigma de la NGP del apartado anterior, bien podría aplicarse al ámbito público, ya que sus características coinciden con esta cultura de la Administración Pública:

¹⁴¹ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define cultura como: “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico”.

¹⁴² Estrategia, palabra de origen griego que etimológicamente significa: “guía de los ejércitos”.

- Hay que asegurar la calidad
- La organización es flexible, con departamentos independientes (delegación de la responsabilidad), pero coordinados
- La cartera de proyectos contiene diferentes tipos de proyectos
- La orientación a resultados integrada en el proceso problema/solución
- La Administración Pública se percibe así misma como “orientada a un proyecto”

Además, Gareis determina que la aplicación de esta estrategia supone:

- Flexibilidad en la organización
- Responsabilidad compartida
- Coordinación (cooperación entre los departamentos)
- Asegura la calidad
- Aceptación de los resultados del proyecto (todo el equipo de trabajo participó en el diseño y ejecución)
- Empodera a los empleados y a los clientes
- Aprendizaje continuo de las personas y de la propia organización

Esta estrategia en línea con lo que se viene haciendo hincapié, permite integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, considerar la transformación de la naturaleza como un proyecto más, así como entender la Gestión Pública como un todo que incluye a los dirigentes políticos, a los técnicos de la administración, a los expertos en dirección de proyectos y a la población beneficiaria.

En definitiva, la “gestión por proyectos” está en línea con el paradigma de la NGP y con el modelo de planificación de Aprendizaje Social, que se caracteriza precisamente por la participación de todos los agentes en la toma de decisiones.

2.4. La estructura del MGPDL

Por estructura nos referimos a la distribución y al orden de las fases que constituyen el MGPDL.

Fase 1. Gestión del conocimiento

La primera de ellas sería la “gestión del conocimiento” de los poderes públicos y de la sociedad, esto es, el conocimiento experto y el conocimiento experimentado. Del primero de ellos surge la política, entendida como el “programa político”, que quiere plasmarse en el diseño de políticas. Por otra parte, las necesidades y las ideas de la comunidad política, incluso las reivindicaciones a través de la movilización social, conforman otro *corpus* de conocimiento de gran valor.

De lo que se trata es cómo el planificador de ámbito público (los poderes públicos), administran todo el conocimiento disponible para el objetivo final que es el diseño del Plan “Político”. Aquí, el término “Político” sigue siendo el aristotélico, el de comunidad política, que se refiere a la participación de todos los agentes implicados (gobernantes, planificadores técnicos, población, agentes económicos) en la *polis*.

Figura III.6. Expresión gráfica de la Fase 1- Gestión del conocimiento



Fuente: Elaboración propia

La articulación de esta fase sería mediante una **negociación** en la que las partes serían:

1. Beneficiarios
2. Técnicos de la Administración
3. Alta Dirección Política

Puesto que el llevar a la práctica este Modelo sería una decisión de la Alta Dirección Política, a ellos les corresponde seleccionar a los técnicos de la Administración Pública que consideren más capacitados para participar en la negociación así como a los beneficiarios.

SELECCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES

1) Beneficiarios

Dicha selección se llevaría a cabo mediante los siguientes criterios:

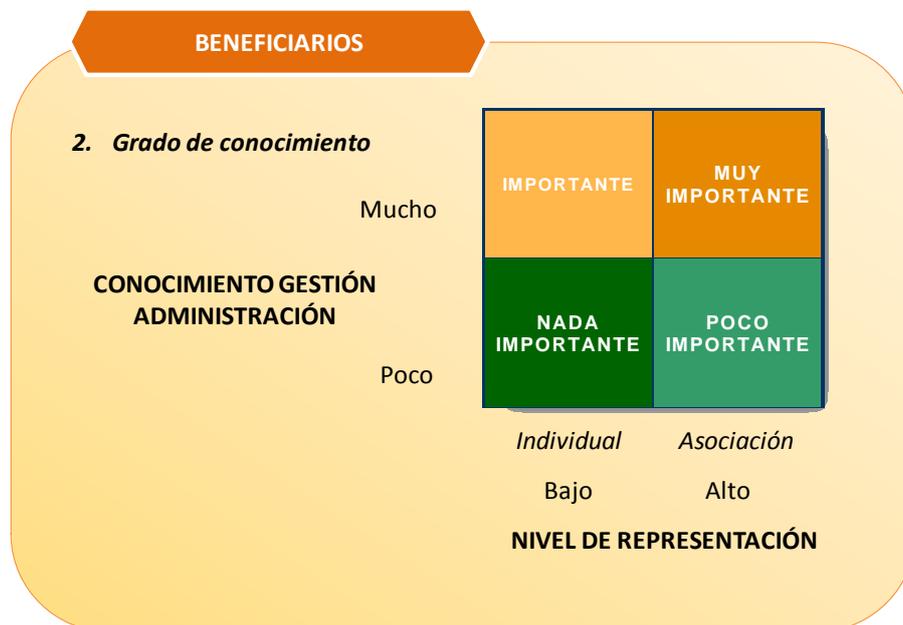
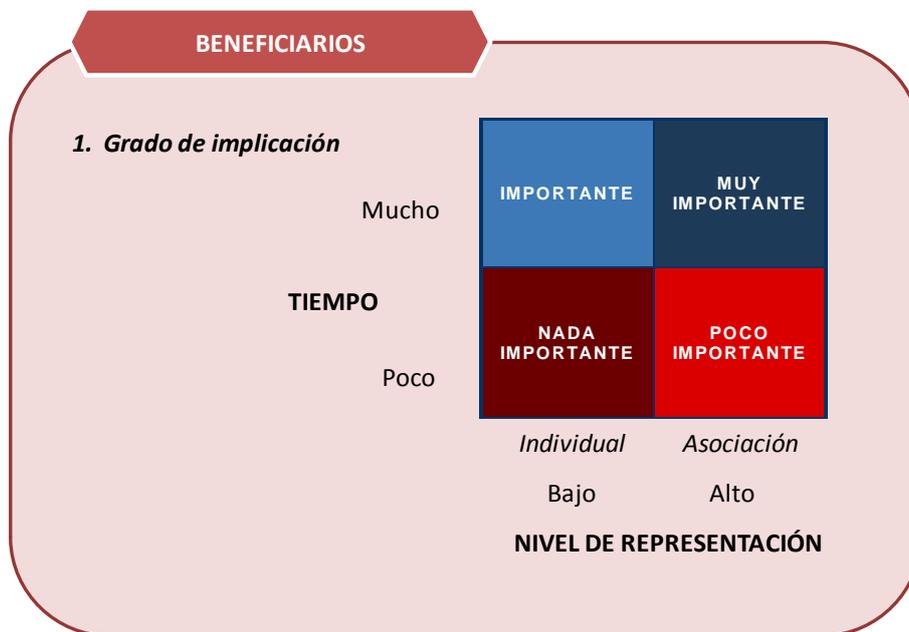
- *Grado de implicación:* entendiéndolo éste como la solvencia en la argumentación de las propuestas presentadas para el diseño del plan, lo que supone tiempo dedicado y conocimiento de la situación de partida.
- *Grado de conocimiento de la Administración Pública:* con este criterio se pretende determinar el conocimiento de la gestión de la Administración, lo que implicaría una mayor eficiencia en cuanto al tiempo, ya que no habría que superar la fase inicial de adaptación al funcionamiento del sistema.

De estos criterios, se le concede mayor valor al “grado de implicación”, pues es en definitiva el que mide de una forma más directa la relación con el futuro Plan. Al emparejarse, el resultado son matrices de doble entrada gracias a las cuales podemos determinar qué beneficiarios aportarían más al diseño del plan político, así como a su seguimiento durante la ejecución y posterior evaluación.

A continuación, los beneficiarios seleccionados en esta primera instancia, sufrirían un nuevo filtro en cuanto a un tercer criterio:

- *Número de miembros representados:* un mayor número de miembros implica más conocimiento experimentado disponible.

Se entiende, por tanto, que los beneficiarios con más posibilidades de ser seleccionados serían las asociaciones, y de éstas, las que tuviesen el mayor número de miembros¹⁴³.



¹⁴³ No obstante, se asume que en ocasiones hay asociaciones que no siendo las más numerosas, sí son las más activas y con un importante conocimiento experimentado.

2) Técnicos de la Administración

De la misma manera, los técnicos de la Administración serían seleccionados atendiendo al “grado de implicación” y “grado de conocimiento”, aunque en este caso desde otro punto de vista:

- *Grado de implicación*: conocimiento que se tiene del territorio en el cual se pretende llevar a cabo el plan, así como de las asociaciones que allí operan.
- *Grado de conocimiento de la Administración Pública*: se entiende como el conocimiento experto horizontal que poseen los técnicos de cómo se diseña y se ejecuta un plan político en el ámbito público.





Siendo:

- A: Empleado Público de grado A
- B: Empleado Público de grado B
- C: Empleado Público de grado C
- D: Empleado Público de grado D

Definidos los criterios, la selección de los participantes será el siguiente paso. Para ello se dará valor a los criterios y se calculará cómo de importante es el participante.

Valoración:

- NADA IMPORTANTE (1 Punto)
- POCO IMPORTANTE (2 Puntos)
- IMPORTANTE (3 Puntos)
- MUY IMPORTANTE (4 Puntos)

Peso del criterio:

Teniendo en cuenta la consideración inicial anteriormente citada, por la que el grado de implicación tenía mayor relevancia que el grado de conocimiento, se aplicará un factor de corrección a cada uno de los criterios. A este factor lo denominaremos peso del criterio y tendrá el siguiente valor:

- Grado de implicación (0,7)
- Grado de conocimiento (0,3)

Selección del participante:

Como ejemplo de aplicación de estos valores, consideremos, para cualquiera de los grupos identificados, y para cada uno de los criterios:

- Grado de implicación IMPORTANTE
- Grado de conocimiento POCO IMPORTANTE

Es decir, el valor de cada criterio sería:

IMPORTANTE (3 puntos)
POCO IMPORTANTE (2 puntos)

Finalmente, el resultado se calcularía multiplicando el valor del criterio por su peso y sumando ambos resultados.

VALOR	PESO	RESULTADO
3	0,7	2,1
2	0,3	0,6
TOTAL		2,7

En este caso el participante se encontraría en el intervalo $2 < a = 2,7 < 3$, por lo que se plantea una disyuntiva que resolvería de la siguiente forma:

- Si el valor es superior al número entero menor del intervalo en decimales superiores a la mitad de la unidad, tomaremos como valor absoluto el número entero mayor.
- Si el valor es superior al número entero menor del intervalo en decimales menores a la mitad de la unidad, tomaremos como valor absoluto el número entero menor.

Caso particular:

Para el caso en el que haya que decidir entre varios participantes con valores decimales, el elegido será el de mayor puntuación.

Caso particular del beneficiario con intereses personales:

Está en la responsabilidad de la alta dirección política determinar si es necesario o resulta de interés contar con el conocimiento de beneficiarios cuyos intereses personales¹⁴⁴ tienen un reflejo significativo en el futuro plan.

NÚMERO DE INTERLOCUTORES

Un número ilimitado de interlocutores, más que enriquecer la negociación, generaría ineficacia. En este sentido, se determina que un número de adecuado sería:

- Beneficiarios¹⁴⁵ ($1 > a > 4$)
- Alta Dirección Política ($1 > b > 4$)
- Técnicos de la Administración ($1 > c > 4$)

NEGOCIACIÓN

Seleccionados los participantes se iniciaría la negociación, entendida esta como un “proceso que potencialmente permite obtener ventajas de una interacción, en el que dos o más partes, aparentemente en conflicto, buscan un resultado más satisfactorio mediante la acción conjunta que el que podrán obtener de otra manera”¹⁴⁶.

En este sentido, en este Modelo se propone que sea una *negociación basada en intereses* (Ury, Fisher, 2011), es decir que las partes lleguen a un acuerdo buscando la cooperación y lo que les une, más que en la clásica *negociación posicional* del sí/no; blanco/negro; lo tomas/lo dejas.

¹⁴⁴ Ejemplo de esta situación serían casos como: una expropiación para la construcción de un equipamiento municipal; financiación altruista para el plan; etc.

¹⁴⁵ Los beneficiarios serían, principalmente, representantes de asociaciones

¹⁴⁶ Definición construida a partir de varios autores (Fisher, Ury, 2011; Kennedy, 2007)

Con esta filosofía del consenso, las propuestas planteadas por los beneficiarios no serían rechazadas casi de inicio, sino que deberían atenerse a indicadores objetivos:

- Viabilidad técnica y económica
- Necesidad (datos cuantitativos y cualitativos)
- Alcance (número de personas beneficiadas)

Figura III.7. Expresión gráfica del proceso de negociación



Fuente: Elaboración propia

APROBACIÓN Y CONCRECIÓN DEL PLAN

Una vez que las propuestas han sido validadas debería determinarse la forma en que sería implementada, es decir, qué tipo de “proyecto de desarrollo” (proyecto de ingeniería, proyecto de formación, proyecto de educación, etc.). El conjunto de propuestas aprobadas y la definición de su puesta en marcha constituirían el “Plan Político”. Estas propuestas a su vez podrían agruparse en programas como conjunto de proyectos.

Asimismo, el “Plan Político”, debe ser aceptado en el órgano representativo correspondiente (Pleno, Asamblea), para finalmente concretar:

- El presupuesto (anual o plurianual)
- Y los tiempos de ejecución

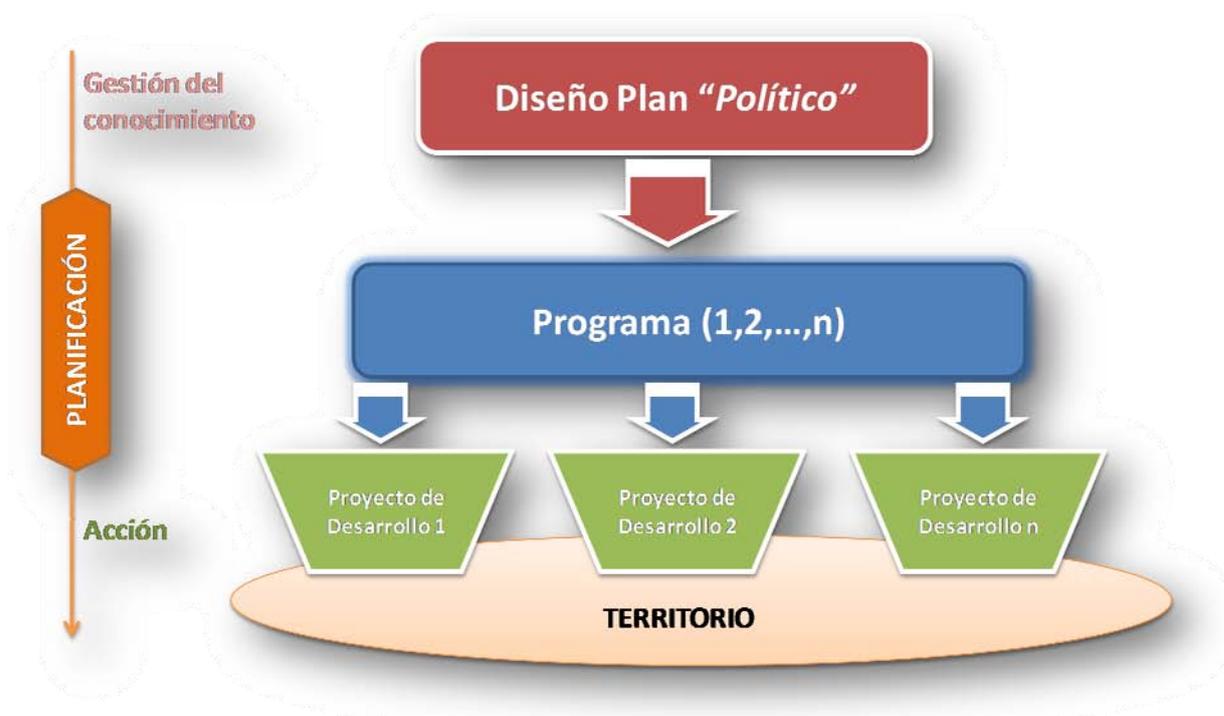
Fase 2. Acción

En esta fase el protagonismo es de los “Proyectos de Desarrollo”, que suponen la ejecución de las propuestas recogidas en el “Plan Político”, diseñado en la fase anterior. La suma de todos los proyectos constituye el “Plan Político”, sin perjuicio de que puedan agruparse en diferentes programas. Y aunque su ejecución y puesta en marcha correspondería a los técnicos, en su génesis están las necesidades, las ideas o las reivindicaciones de la población, lo que supone una gran implicación, y en su aceptación de viabilidad por parte de los poderes públicos la voluntad de orientación al ciudadano-cliente, así como la confirmación de su pertinencia, eficacia y eficiencia.

Es en esta fase donde se comprueba físicamente la transformación de la realidad; como la ejecución de los proyectos supone el cambio y el progreso, en definitiva, la evolución de la comunidad política.

La **planificación** es el paso del conocimiento a la acción, es decir, la fase 1 y la fase 2.

Figura III.8. Expresión gráfica de la Fase 2- Acción



Fuente: Elaboración propia

SEGUIMIENTO

En esta fase 2, durante la ejecución de los “Proyectos de Desarrollo” se debería llevar a cabo un seguimiento cuyas conclusiones se recogerían en un “Informe de Seguimiento”. La metodología a seguir sería la de “*Empowerment Evaluation*”, a través del Taller, la misma que en la siguiente fase 3, ya que su realización podría resolverse en pocas semanas y con un presupuesto ajustado, cuyo resultado es un documento de síntesis de gran información.

Fase 3. Evaluación

La evaluación de las políticas públicas, ejecutadas en sus respectivos planes y programas, resultan claves como instrumento de legitimación de la acción pública ante la sociedad civil, que es además quien las financia. La evaluación es por tanto un instrumento trascendental que suponen transparencia de la Gestión Pública y rendición de cuentas ante los ciudadanos, que es al fin y al cabo un mecanismo de creación de valor público (Moore, 1995).

Por otro lado, siguiendo a Díaz- Puente (2007) la utilidad de la evaluación radica en función de la corriente en que nos posicionemos: interpretar los resultados de una política (corriente de la teoría); obtener pruebas de que la política funciona (corriente de las pruebas); o aprender lecciones de experiencia de su aplicación. Todas ellas son claves para la transparencia de la Gestión Pública, es decir, para cumplir con el tercer postulado de la NGP.

Pero, además, una de las claves de este MGPDL es la participación de la población en todo el proceso (“*empowerment*”), y por supuesto en la evaluación, para dar cabida a las personas que tienen intereses y están implicados en la toma de decisiones (Cousins y Whitmore, 1998).

Aparece por tanto nuevamente el concepto de “*empowerment*” que requiere la participación de la población también en la evaluación de las políticas. En este sentido, tenemos en la metodología “*Empowerment Evaluation*” la respuesta. Una evaluación que reside en los beneficiarios, y que da cabida a la interpretación de los técnicos de la Administración y de la Alta Dirección Política. Podría decirse que es una autoevaluación conjunta.

Sin embargo, hemos de ser conscientes de que el objetivo de empoderar a los ciudadanos resulta ambicioso, y que en el MGPDL lo que se propone es realizar

la herramienta del Taller de EE, que si no es continua en el tiempo, y no se considera como el inicio de este gran objetivo, existe un riesgo cierto de no lograrlo.

Taller de *Empowerment Evaluation*

El Taller se estructura en 3 pasos, como ya se ha mencionado con anterioridad. Sin embargo, en este MGPDL se proponen 4 pasos, siendo el primero de ellos la selección de los participantes, similar al de la Fase 1, “gestión del conocimiento”. Evidentemente, cuando hablamos de participación de la población o de los agentes económicos somos conscientes de que no todos pueden hacerlo, bien porque no lo deseen, bien porque no estén capacitados o simplemente por desconocimiento. Es por ello, que con el ánimo de afinar un poco más el diseño de este MGPDL, se añade esta etapa. Así quedarían las cuatro etapas:

- 1) Selección de los participantes
- 2) Objetivos del Plan
- 3) Valoración de los objetivos
- 4) Planificando el futuro

A continuación se desarrollan cada una de ellas.

1.- SELECCIÓN DE LOS PARTICIPANTES

En concordancia con expuesto anteriormente, la metodología de esta evaluación se inicia con la selección de los participantes.

En primer lugar, identificamos tres grupos o agentes:

- 1) Beneficiarios (ciudadanos y agentes económicos)
- 2) Alta Dirección política
- 3) Técnicos de la Administración

Tanto en el caso de los beneficiarios como en el de los técnicos de la Administración, lo más idóneo sería contar los interlocutores seleccionados en la Fase 1. Sin embargo, teniendo en cuenta que en ocasiones la ejecución de los

planes puede durar años, es posible que no se dé el caso. Ante esta situación, la selección se realizaría atendiendo a los siguientes criterios:

- *Grado de implicación:* entendiendo este como el tiempo dedicado al diseño, ejecución y posterior seguimiento del Plan en función del nivel de cualificación o representatividad en cada caso de los distintos participantes.
- *Grado de conocimiento:* con este criterio se pretende determinar el conocimiento de la gestión de la Administración, en función del nivel de cualificación o representatividad en cada caso de los distintos participantes.

De ambos criterios, adquiere mayor valor el grado de implicación, pues es el que mide de una forma más directa la relación con el Plan.

La aplicación de estos criterios sería igual que en la Fase 1, es decir, matrices de doble entrada gracias a las cuales podemos determinar qué beneficiarios y técnicos aportarían mayor conocimiento en la evaluación.

Número de participantes en la evaluación:

Siguiendo el mismo criterio que en la fase 1, un número ilimitado de participantes, más que enriquecer la evaluación generaría ineficacia, puesto que esta metodología concede a cada participante de cada sesión todo el tiempo necesario para expresarse y concretar su opinión. Igualmente, un escaso número de participantes supondría una visión sesgada que debería evitarse. Por eso, se determina que un número adecuado de participantes en cada taller¹⁴⁷ de “*Empowerment Evaluation*” estaría en los siguientes intervalos:

- Beneficiarios (4 > a > 8)
- Alta Dirección Política (1 > b > 4)
- Técnicos de la Administración (2 > c > 4)

Finalmente, seleccionados los participantes, se continuaría con el proceso normal de la metodología “*Empowerment Evaluation*”.

¹⁴⁷ Si el número de participante es muy alto, existe la posibilidad de realizar varios talleres o sesiones. De hecho, sería lo aconsejable para recabar el mayor número de opiniones posible.

2.- MISIÓN. OBJETIVOS DEL PLAN

Entre todos los participantes, es decir población y personal de la Administración definen cuál es la misión del plan. Se elaborará una lista que se ordenará según sean mencionados los diferentes objetivos.

Ejemplo 1:

- Objetivo a
- Objetivo b
- Objetivo c
- Objetivo d.

3.- RECAPITULACIÓN. VALORACIÓN DE OBJETIVOS

Esta etapa se subdivide en dos secciones. En la primera de ellas, la lista elaborada anteriormente se ordenará según la importancia de los objetivos. Después, se valorarán cada uno de ellos, es decir, cómo han resultado después de ejecutar el Plan.

Para la primera sección se procederá de la siguiente manera. Cada uno de los participantes dispondrá de cinco puntos a utilizar entre los objetivos, de forma que tendrá que puntuar aquellos que considere más importantes. Podrá utilizar todos los puntos en un mismo objetivo, si así lo estima oportuno.

Cuando todos los participantes hayan utilizado todos sus puntos se procederá a la suma de los puntos para cada objetivo. Así, es posible que determinados objetivos no hayan conseguido ningún punto, por lo que quedarían descartados.

Ejemplo 2:

- Objetivo a ● ●
- Objetivo b ●
- Objetivo c (Ninguno)
- Objetivo d ● ● ● ●

A continuación se ordena la lista en función de la puntuación:

Ejemplo 3:

- Objetivo d
- Objetivo a
- Objetivo b

Ordenada la lista de objetivos según el valor recibido por los participantes, se procederá a la valoración de cada uno de ellos. Cada participante puntuará del 1 al 10 el grado de cumplimiento de cada objetivo.

Ejemplo 4:

	P1	P2	P...	Pn	Media
Objetivo d	2	3	...	5	m1
Objetivo a	4	4	...	5	m2
Objetivo b	7	5	...	6	m...
...	...	...	...	...	mn
Media	M1	M2	M...	Mn	M

Siendo los participantes: P1, P2, ..., Pn.

A partir de las medias obtenidas se determinará el grado de satisfacción para cada participante del cumplimiento del Plan. Además el cálculo de la media total (M) nos indica mediante un valor cuál es la percepción del grupo.

4.- PLANIFICANDO EL FUTURO

Esta última etapa consiste en repasar las anteriores, concretar los resultados finales y proponer nuevas acciones para el futuro. Éstas pueden ser correcciones para los objetivos que no se han cumplido satisfactoriamente o nuevos objetivos por lograr. El procedimiento en esta etapa consistirá en concretar las metas, las estrategias para conseguirlas y definir las evidencias que demuestren que se han logrado.

SEIPA- Preguntas clave

Si el Taller de EE produce un documento de síntesis de la generalidad del estado de la cuestión, la metodología SEIPA (Seguimiento y Evaluación Integrado y Participativo basado en el Aprendizaje), a través de sus preguntas clave, logra unos resultados más específicos. Por eso, en el caso de que tanto gobernantes como ciudadanos deseen profundizar en algún aspecto concreto, en este Modelo se propone que, para ello, se lleven a cabo una o dos preguntas clave siguiendo la metodología del SEIPA.

Finalmente, lo que se pretende es que los ciudadanos no sólo participen en el diseño de planes que mejoren su calidad de vida, sino también en la evaluación de los mismos, a través de metodologías participativas, con dos filosofías de fondo: crear conocimiento útil a partir de la propia experiencia de la gente, a través del SEIPA, y promover la autonomía de la población (“empowerment”) en la resolución de sus problemas, mediante el *“Empowerment Evaluation”*.

2.5. La Certificación de Competencias

En lo referente a este aprendizaje y a la adquisición de competencias, y con base en los cinco “modelos de aprendizaje” planteados por Guerrero y De los Ríos , se entiende que todos se ajustan a la estrategia de “gestión por proyectos”(2012), puesto que la Alta Dirección Política y los Técnicos de la Administración adquieren sus competencias mediante el “Aprendizaje Basado en competencias”; gracias a un “Aprendizaje Orientado a Proyectos” durante la ejecución del plan de proyectos; aprenden a solucionar los diferentes contratiempos que pudieran surgir a través del “Aprendizaje Basado en Problemas”; aprenden a entender y a trabajar con todos los agentes, especialmente con la población, con el “Aprendizaje Cooperativo”; y por último, extraen lecciones de experiencia de su participación, como si fuera un caso de estudio, es decir “Aprendizaje Basado en Casos”. Por su parte, la población adquiere competencias a través de su propia participación en el proyecto “Aprendizaje Orientado a Proyectos”; soluciona complicaciones mediante el “Aprendizaje Basado en Problemas”; y finalmente, es capaz de coordinarse con los políticos, los planificadores y los políticos para trabajar en equipo, “Aprendizaje Cooperativo”.

En este sentido, la certificación de la adquisición de competencias por parte de los Técnicos de la administración se entiende que sería una garantía para el éxito de futuros proyectos, teniendo en el proceso del IPMA una muy buena opción, ya que incluye competencias de comportamiento, además de técnicas y contextuales. Asimismo, se entiende que IPMA permitiría incluso la certificación tanto de los ciudadanos involucrados en los procesos participativos de los proyectos, sobre todo en competencias de comportamiento, como de la Alta Dirección Política, en competencias técnicas y comportamiento. En cualquier caso, aunque no sería obligatorio, sí se considera muy recomendable.

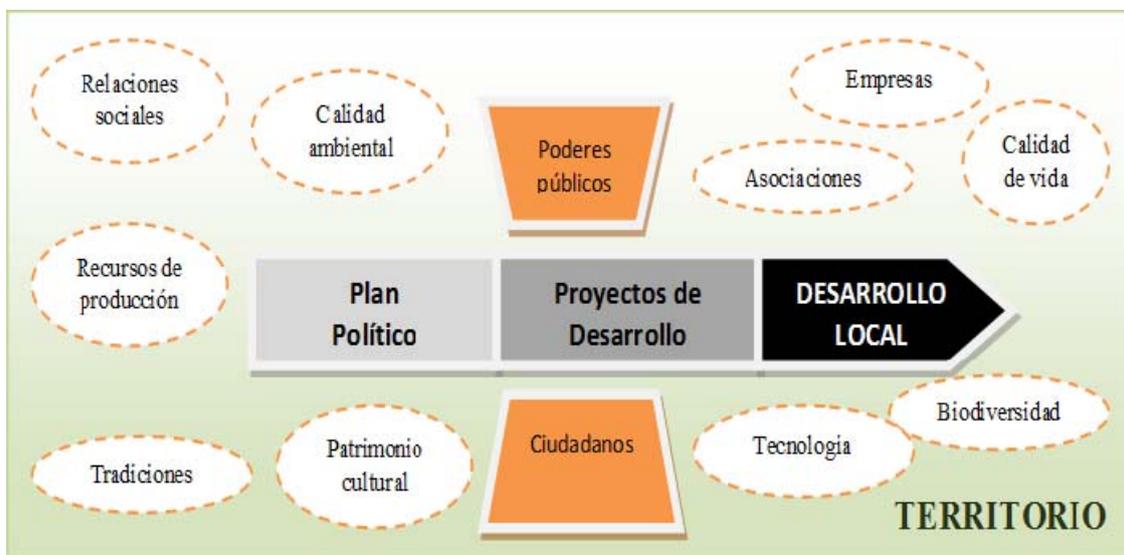
2.6. El Desarrollo Local como objetivo

Con el Modelo de Gestión por Proyectos lo que se persigue es el desarrollo local, entendido éste como un proceso endógeno de crecimiento y cambio estructural, en el que los ciudadanos, la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre agentes y actividades, la dinámica de aprendizaje continuo y el contexto sociocultural determinan los procesos de cambio. Desarrollo que no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos (Sen, 1999). Un desarrollo que es local porque incluye a la población en la toma de decisiones, para que sean ellos los que participen activamente en la elección de su modelo de desarrollo, que sea su libertad de participar en la vida pública la que decida. Es decir, hay que apostar por la descentralización del poder e incorporar a todos los agentes implicados en el territorio, y que el progreso tenga origen en una visión conjunta entre ciudadanos y poderes públicos.

Progreso que implica cambios que surgen de las ideas innovadoras para mejorar o de necesidades, incluso de reivindicaciones (“movilización social”) de la propia sociedad civil organizada, o de propuestas políticas (programa político) de los poderes públicos. Cambios que tienen en cuenta todo lo que sucede en el territorio y que es implementado en los “Proyectos de Desarrollo”; relaciones sociales, recursos disponibles, factores económicos, biodiversidad, cultura, etc. Los cambios, o la transformación de la realidad, ejecutados mediante los “Proyectos de Desarrollo” como unidades de acción, son una cuestión vital, en cuanto a que suponen el motor de la evolución. La comunidad política necesita seguir su camino evolutivo para sobrevivir, pues una posición estática generaría estancamiento y quizá, desaparición. Como sociedad hemos ido creciendo, adaptándonos en el tiempo, adoptando estructuras de funcionamiento,

aceptando sistemas de relación comunitarios, y todo ello, en el ámbito de un espacio geográfico, cada comunidad política en el suyo, y la comunidad política mundial en la Tierra.

Figura III.9. Expresión gráfica del Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Modelo constituye un método para llegar al fin último que es el desarrollo de la comunidad política, o de la sociedad, en el ámbito local, esto es, el Desarrollo Local.

2.7. Limitaciones del MGPD

La puesta en marcha del MGPD requiere de tres condicionantes, que en caso de no cumplirse, limitarían no sólo los resultados positivos del modelo, sino que incluso no podría llevarse a cabo.

La primera de ellas sería la “voluntad política”. Este modelo requiere que los gobernantes se sientan parte de una comunidad política, de tal forma que ostentan el poder público como consecuencia de un proceso de decisión democrática con origen en los ciudadanos. En este sentido, el pleno desarrollo de la comunidad implica a todos sus miembros sin exclusión. El gobernante no debe sólo proporcionar servicios y una mejor calidad de vida a los ciudadanos, sino que debe contar con ellos e involucrarlos en la toma de decisiones.

Igualmente, se plantea como un condicionante necesario y suficiente la “voluntad ciudadana” para participar en la vida pública como ciudadanos de una comunidad política. Los gobernantes pueden y deben promover esta participación, pero es evidente que si no existe un espíritu activo y decidido a involucrarse el modelo no podrá ejecutarse.

Finalmente, y en tercer lugar, volvemos a las “competencias”. El apostar por el MGPLD como un modelo de Gestión Pública en el desarrollo local, supone que los técnicos de la administración deben contar con la cualificación necesaria para poner en marcha mecanismos para la participación pública; asumir la cultura de la Nueva Gestión Pública y conocer la estrategia de “gestión por proyectos”, así como la metodología de “*Empowerment Evaluation*”.

2.8. Expresión Gráfica del MGPLD

El MGPLD supone un camino de ida y vuelta, convirtiéndose al final en un modelo cíclico. Esta situación se deriva del propio proceso de puesta en marcha del modelo, concretamente de la gestión del conocimiento. En un primer momento, el conocimiento experimentado que permanecía casi oculto, sube a la categoría de cuerpo de conocimiento para la toma de decisiones, que diseña el Plan Político, que permanece en los Proyectos de Desarrollo y que se expresa nuevamente, con más fuerza si cabe, en la evaluación a través del “*Empowerment Evaluation*”. De la misma manera, el conocimiento experto de los poderes públicos, se enriquece al ser enfrentado a un nuevo conocimiento, que le obliga a ser su mejor versión, a expresarse al máximo. El resultado final es un conocimiento combinado, que va moldeándose, e incluso perfeccionándose con el tiempo, aprendiendo el uno del otro, el Aprendizaje social de Friedmann (2001). Este hecho constituye uno de los puntos clave que enriquecen y caracterizan el modelo.

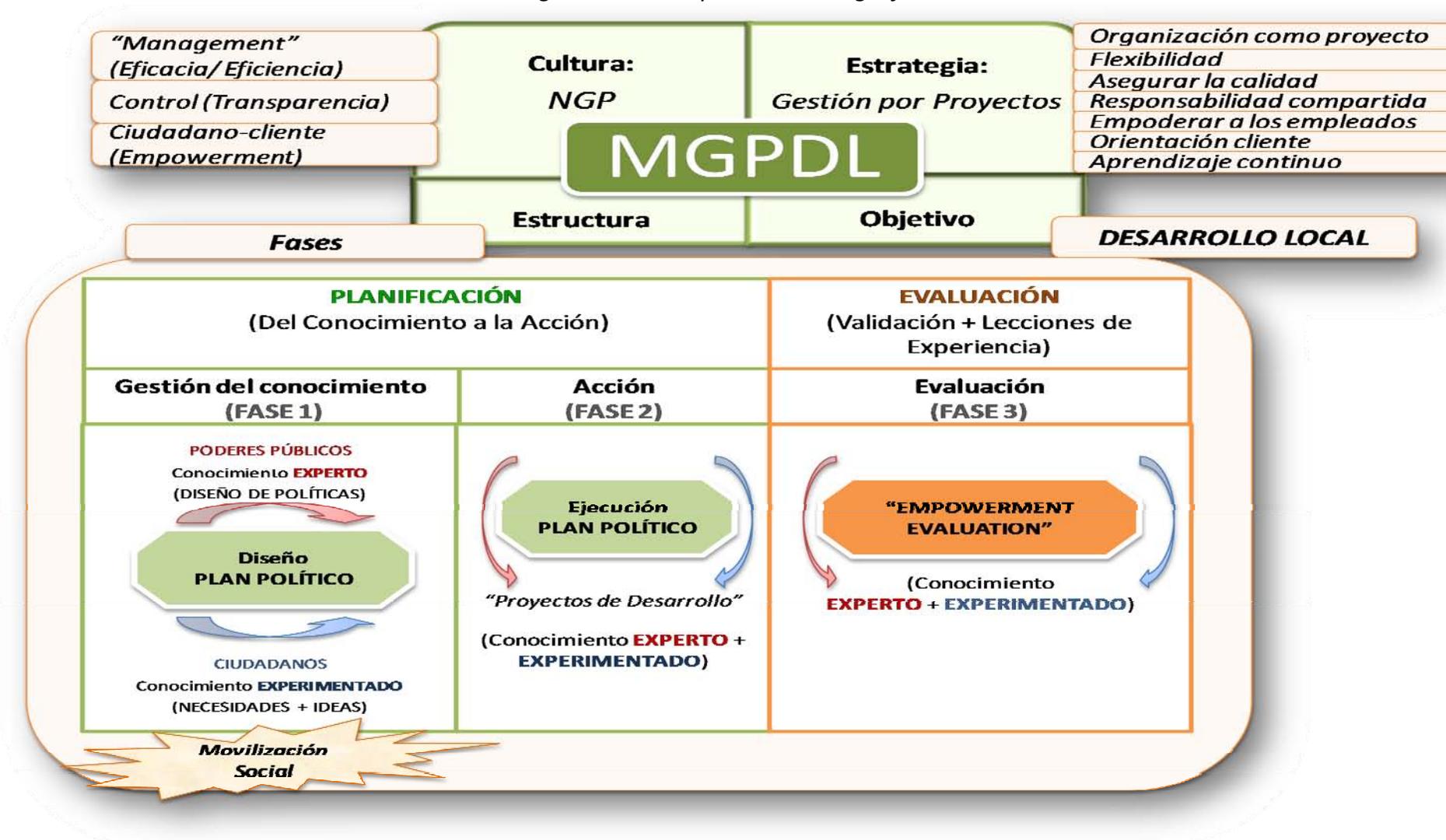
En general, las instituciones locales ofrecen más oportunidades de participación a individuos o grupos que las que éstos mismos tendrían en otros ámbitos institucionales. La identificación de las administraciones locales con un colectivo o ámbito preciso, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender y jerarquizar sus demandas y su eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público,

sitúan a los Ayuntamientos por encima de otras administraciones públicas en la búsqueda de la receptividad ciudadana (Arenilla, s.f.).

Este MGPDL viene a sumarse, en definitiva, a la larga lista de modelos de gestión particulares que se han desarrollado en el marco de la NGP, y que pretende, por tanto, ser una herramienta más de gestión que ayude a la Administración Pública en general, y a la Administración Pública Local en particular, a alcanzar altos niveles de buen gobierno sustentados en la participación pública en la toma de decisiones, en una gestión eficaz y eficiente y en la transparencia a través de procesos de evaluación, todo ello con el fin de proporcionar productos y servicios que proporcionen calidad de vida a la sociedad.

Finalmente el MGPDL se entiende con una herramienta más disponible para los gobernantes que aliente la innovación pública y el cambio en el modo de proceder en el ámbito local, para que desarrollen la vida en comunidad política.

Figura III.10. Representación gráfica del MGPDL



Fuente: Elaboración propia

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANDER-EGG, E. (1995). "Técnicas de investigación social". Ed. Lumen. Buenos Aires.
2. ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. (2012). "New Public Management and citizens' perception of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness". COCOPS Working Paper No. 7
3. ARENILLA, M. (S.F.). "Materiales para un debate sobre la participación".
4. BARZELAY, M. (2003). "La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas". FCE. México.
5. BUNGE, M. (1975). "La investigación científica". Ed. Ariel. Barcelona.
6. CAZORLA, A. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local". Universidad Politécnica de Madrid.
7. CAZORLA, A; MIGDELY, J; et al. (2013). "Planning and Community Development: Case Studies". Universidad Politécnica de Madrid. University of California, Berkeley. Madrid.
8. COUSINS, J.B.; WHITMORE, E (1998). "Framing participatory evaluation", en "Understanding and Practicing Participating Evaluation" New Directions for Program Evaluation. San Francisco. Núm. 80, pp. 5-23
9. DE LOS RÍOS, I.; CAZORLA, A. (2002). "Sensibilidad Social y desarrollo rural: la Innovación como proceso de Aprendizaje Social. En "Innovación para el Desarrollo Rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
10. DÍAZ PUENTE, J.M. (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation: metodología para el seguimiento de programas y proyectos". Editado por A. Cazorla y D. Fetterman". Madrid.
11. FISHER, R.; URY, W. (1991, 2011). "Getting to yes: Negotiating Agreement without giving in". Penguin. New York.

12. FETTERMAN, D. (2000). "Foundations of Empowerment Evaluation: step by step". Sage Publications. Thousand Oaks. California.
13. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
14. GAREIS, R. (1990). "Handbook of Management by Projects". Manz. Viena.
15. GAREIS, R. (1991). "Management by Projects: specific strategies, structures, and cultures of the project-oriented company". Roland Gareis Consulting. Viena.
16. GUERRERO, D.; DE LOS RÍOS, I. (2012). "Professional competences: a classification of international models". *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 46, pp. 1290-1296.
17. KENNEDY, G. (2007). "Strategic Negotiation". Gower Publishing Ltd. Hampshire.
18. MELUCCI, A. (1999). "Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia". El Colegio de México. México, DF.
19. MONTES, A. (2010). "Propuesta metodológica para la evaluación ex post de proyectos de cooperación al desarrollo. Aplicación al programa de cooperación integral productiva Lurigancho-Chosica (Perú)". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
20. MOORE, M. (1995). "Creating Public Value. Strategic management in government". Harvard University Press.
21. NIEMELÁ, 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". INAP. Madrid.
22. POLLIT, C. (2003). "The essential Public Manager". Open University Press. London.
23. PORTER, M. (1996). "What is a strategy?" *Harvard Business Review*. Boston.

24. TRUEBA, I. (2005). "El proyecto de desarrollo". Apuntes del Máster Internacional de Desarrollo Rural/Local". Universidad Politécnica de Madrid. Fundación Infodal.
25. SEN, A. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press.

CAPÍTULO IV

**Aplicación y validación del MGPDL a los
Planes especiales de inversión y actuación
en distritos y Planes de Barrio de la ciudad
de Madrid**

ÍNDICE

1. LA CIUDAD DE MADRID	235
1.1 Un poco de Historia	235
1.2 División administrativa de Madrid.....	245
1.3 Los distritos de Villaverde y Usera.....	248
1.4 Movimiento vecinal en la ciudad de Madrid	250
2. APLICACIÓN DEL MGPDL AL PLAN DE INVERSIÓN DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)	251
2.1 Antecedentes.....	251
2.2 Movilización Social. “Movimiento por la dignidad del sur”	254
2.3 Diseño, ejecución y evaluación del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003).....	256
2.4 Valoración del Plan.....	277
3. VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN EN LOS DISTRITOS DE LA CIUDAD DE MADRID	279
3.1. Plan Especial de Inversión y Actuación de los distritos de Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálvaro (2004-208)	279
3.2. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Villaverde (2006-2011/2012)	282
3.3. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2006-2008)	284
3.4. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2009-2013/14)	284
3.5. Evaluación de los Planes Especiales de Inversión y Actuación (2003-2009)	285
4. VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID.....	288
4.1. Elaboración de los Planes de Barrio (2009-2012)	288
4.2. Planes de Barrio (2013-2016)	293
5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	294
5.1. Sobre la cultura del MGPDL.....	294
5.2. Sobre la estrategia del MGPDL	294

5.3.	Sobre la estructura del MGPLD.....	294
5.4.	Sobre el Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003).....	296
5.5.	Sobre los Planes Especiales de Inversión y Actuaciones en los distritos de la ciudad de Madrid.....	298
5.6.	Sobre los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid.....	298
5.7.	Resumen	299
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	304

En el presente capítulo el MGPDL se aplica, es decir, la teoría o cuerpo de conocimiento científico se traslada a la realidad, en primera instancia, al “Plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003)”, y posteriormente se valida mediante su aplicación a los planes posteriores surgidos de éste, como son los Planes Especiales de Inversión y Actuación en otros distritos madrileños y a los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid. Asimismo, el capítulo finaliza con una discusión de resultados, que podría considerarse un primer avance de las conclusiones finales.

1. LA CIUDAD DE MADRID

1.1 Un poco de Historia

El primer testimonio histórico contrastado de la existencia de población estable en el actual término municipal de Madrid data de la época del emir cordobés Mohamed I (852-886), quien según las crónicas, ordena levantar una fortaleza en el promontorio que ocupa actualmente el Palacio Real y la Catedral de la Almudena. La denominaron “Mayrit” que significaba “tierra rica en agua” por el número de arroyos y manantiales que recorrían las ondulaciones contiguas al promontorio donde se asentó la plaza.

Madrid surge como una fortaleza principal en el centro de la frontera norte efectiva del emirato cordobés, que, ante el desarrollo del reino de Asturias y posteriormente de León, se repliega tras la frontera natural del sistema Central. Madrid forma parte del sistema militar que guarnecía los puertos de Guadarrama, La Fuenfría y el Alto del León, cerrando el camino de las antiguas calzadas romanas y que eran las principales vías de comunicación que atravesaban esta sección del sistema central (Montoliú, 1996). El sistema de vigilancia de la frontera estaba formado por varias fortalezas tipo cerco (Madrid y Talamanca de Jarama del siglo IX y Villaviciosa de Odón del siglo X) y una red de atalayas de vigilancia que formaban un arco en torno a la fortaleza principal y que ofrecían una vigilancia avanzada. La importancia de Magerit como base de operaciones de los emires cordobeses y del posterior Califato queda confirmada puesto que fue la base de partida de la expedición de Almanzor del año 977 (Bariani, 2003).

Los reyes cristianos intentaron ocupar Magerit desde su fundación. El Rey Ramiro II de León lo intentó en el año 932 (Rodríguez-Fernández, 1998), pero no es hasta 1085, año en que Alfonso VI de Castilla conquista toda la taifa de Toledo, cuando Magerit pasa definitivamente al Reino de Castilla, iniciándose la vida de la villa de Madrid (Montoliú, 1996).

El primer Madrid

Al incorporarse al reino de Castilla, Madrid pasa rápidamente de ser un puesto militar avanzado a ser una villa próspera dedicada al cultivo de las ricas tierras de la vega del Manzanares. La población comienza a incrementarse dando inicio a un proceso expansivo de la villa que dura hasta nuestros días y que está marcado por el dinamismo de la población que se asienta en torno a la villa de la generación anterior y que hace que el centro neurálgico de la vida de la ciudad se vaya desplazando hacia el este.

Extramuros de la primitiva villa, surge una mayor que la anterior que se cierra con una muralla en el siglo XII y se desarrollan nuevos arrabales que son cercados en el siglo siguiente. La ciudad continuará expandiéndose extramuros requiriendo de dos nuevos cercos en los siglos XVI y XVII, ya como capital de la nación (Simón, 1994). El trazado de estas primitivas murallas y cercas se puede seguir con mucho detalle a través de los nombres de calles y plazas del Madrid más antiguo: Cava Alta, Cava Baja, Puerta Cerrada, Puerta de Moros, Plaza de Humilladero, Puerta del Sol, Postigo de San Martín.

La ciudad de Madrid se asienta desde su conquista como una villa de fundación, siguiendo la tradición de favorecer como ciudadanos libres a quienes se asentasen en las ciudades de frontera. La Villa conservará siempre su independencia salvo un raro paréntesis, de 1383 a 1392, cuando el Rey Juan I acogió en Castilla al depuesto León V de Armenia, cuando su reino fue conquistado por los Mamelucos. El rey le concedió Madrid como señorío para su sustento. En 1392, muerto este atípico señor, la Villa obligó al monarca Enrique III a devolverle su anterior estatus de independencia en las Cortes de Castilla que se celebraron en la misma villa. En compensación el Monarca retuvo el sitio de El Pardo como finca de caza real (Fradejas, 2008). Gracias a ello Madrid pasó a ser una residencia ocasional de los reyes, que comenzaron a mejorar las dependencias de El Pardo, el Alcázar y otros lugares de la villa que utilizaban en sus desplazamientos.

No siendo una de las ciudades más destacadas del reino, Madrid siempre fue una de las Villas con representación permanente en las Cortes de Castilla, desde que Alfonso XI fijó el número de ciudades participantes en veinticuatro. Cuando

Juan II redujo su número a dieciocho, Madrid continuó participando en las Cortes.

Enrique IV de Trastámara favoreció el desarrollo de mercados en la Villa, lo que contribuyó a duplicar su población, que a finales del siglo XV superaba las cinco mil almas. Además la población se fue desplazando hacia la plaza del arrabal, origen de la actual Plaza Mayor, que era para acoger los nuevos mercaos más adecuada que las viejas plazas altomedievales (Guerra, 1984). Se inicia así la dinámica de desplazamiento del centro neurálgico de la vida de la ciudad.

Madrid capital del Reino de España

Felipe II trasladó la residencia permanente de la corte a Madrid en 1561, pero no fue una decisión arbitraria, ya su padre había mejorado notablemente el alcázar medieval y había construido un nuevo palacio renacentista en El Pardo, por lo que la ciudad contaba ya al menos con unos aposentos reales suficientemente dignos. En la elección de Madrid influyeron además numerosas ventajas de orden urbanístico y estratégico. La ciudad contaba con un suministro abundante de agua y de productos agropecuarios y se encontraba bien comunicada con el resto de la península (Alvar, 1989).

Una de las prioridades urbanísticas fue dotar a la Villa de una plaza Mayor acorde con las necesidades comerciales y la vida pública de la capital. Se decidió reformar la Plaza del Arrabal con un diseño de Juan de Herrera. Felipe II sólo completó la casa de la panadería y su hijo completaría el diseño en los años posteriores. El estado actual de la plaza responde al proyecto de restauración de Juan de Villanueva tras el incendio de 1790 que la destruyó en gran parte, pero en esencia sigue el trazado del proyecto original (Guerra, 1984). La ciudad vivió en su primer siglo de capitalidad una auténtica eclosión arquitectónica que ha configurado al centro de Madrid como la ciudad más genuinamente barroca de España, que hace que con justicia se denomine al centro de Madrid como el Madrid de los Austrias (Tamayo, 1946).

Durante el periodo de los primeros borbones hasta la invasión francesa, la ciudad se concentró en el crecimiento hacia dentro de sus tapias, creciendo en altura y ocupando los espacios de los patios y las huertas que existían intramuros en el siglo XVII (Chueca, 1999). El nuevo palacio real edificado por

Sabatini a Expensas de Felipe V sobre las cenizas del anterior alcázar es el símbolo de la nueva dinastía que se levanta de las cenizas de una cruenta y costosa guerra de sucesión. También se construyeron nuevos edificios públicos, como la Real Audiencia levantada por Carlos III la Casa de Correos o las sedes de las reales academias. Además se comenzaron nuevos proyectos de obras públicas destinados tanto a mejorar las comunicaciones (puente de Toledo) como a embellecer la ciudad, (Salón del Prado, Puertas de Alcalá y de San Vicente o Jardín Botánico), y también se construyó el hospital de San Carlos, se mejoró la red de alcantarillado y abastecimiento de agua, y se introduce por primera vez el alumbrado público (Chueca, 1999).

Durante la dominación Francesa se promovió el derribo de algunos edificios para abrir plazas que descongestionasen la vida en el centro de la ciudad, y se pretendió abrir una avenida que comunicase Palacio con la Puerta del Sol, pero la obra quedó inconclusa limitándose a despejar los espacios que hoy ocupan las plazas de Oriente y Ópera y el Teatro Real.

Expansión en el siglo XIX

Durante el inicio del siglo XIX, Madrid comenzó por el este y noroeste, siguiendo el curso del arroyo de la Castellana, construyéndose un paseo que se proyectó a comienzos del siglo XIX como una prolongación natural del Salón del Prado. En 1807 se comenzó a canalizar el arroyo y a acondicionar el terreno para una avenida que se inauguró en 1834 llamándose Paseo Nuevo de las Delicias de la Princesa, en honor a la futura Isabel II.

El desarrollo urbano en la segunda mitad del siglo XIX se trató como una cuestión de estado, que implicaba aspectos sociales. Ya en 1858 el Gobierno encargó al ingeniero Carlos María de Castro un nuevo proyecto de ensanche que fue aprobado dos años más tarde. Éste expuso e en su “Memoria descriptiva del Anteproyecto de Ensanche de Madrid” publicado en 1860, que las distintas clases sociales exigían una vivienda con las debidas condiciones de salubridad y comodidad, al alcance de las respectivas posibilidades económicas, esperando encontrar todo ello en el Ensanche propuesto (Flores-Montoya, 1979).

La urbanización de los primeros ensanches de la ciudad sigue patrones diferentes. Así el actual barrio de Chamberí se estructura en torno a grandes paseos como Pasero del Cisne, de la Princesa, del camino de Fuencarral (actual calle Luchana), Eduardo Dato Santa Engracia o Bravo Murillo, que vertebran distintos barrios surgidos en la zona desde principios de Siglo. La urbanización de la zona norte de la ciudad quedó limitada por la construcción de los depósitos del Canal de Isabel II y por la presencia de dos cementerios.

Al este del nuevo Paseo de la Princesa, la iniciativa privada promovida por el Marqués de Salamanca puso en marcha la primera gran actuación urbanística de la época moderna de Madrid, el Barrio de Salamanca, que atrajo en sucesivas fases a la población de mayor nivel de renta de la ciudad (De Miguel, 1985). En paralelo, el centro de la ciudad experimentó una reurbanización, y los palacios y casas señoriales barrocas del Madrid de los Austrias comenzaron a ser sustituidas por nuevos edificios construidos ex profeso para el alquiler de viviendas por pisos.

El desarrollo del este de la Ciudad se potenció por la cesión del parque del Retiro a la Villa de Madrid en 1869, y sobre todo por la incorporación del invento inglés el tranvía que por primera vez democratizó el transporte público, conectando la puerta del Sol con el nuevo barrio de Salamanca a través de la calle de Alcalá.

El derribo de las cercas de la ciudad en 1868 dio como resultado el primer cinturón vial de la ciudad, constituido por las rondas, al sur de la ciudad (Ronda de Segovia, Ronda de Toledo, Ronda de Atocia) y al norte de la ciudad (Alberto Aguilera, Sagasta, Carranza y Génova), que empalmaban con los paseos del Prado y Recoletos (Jiménez, 1882). Esta actuación urbanística comienza a desarrollar la dimensión anular de la ciudad con los bulevares como segundo anillo y la actual Calle 30 como tercer anillo.

El crecimiento en altura del centro de la ciudad demandaba una mejora de las comunicaciones, que se trató de facilitar con la construcción de la Gran Vía, calle que se proyectó como un desahogo intermedio de la ciudad, atravesándola de Este a Oeste ofreciendo una vía alternativa al eje de la calle mayor que no era suficiente para absorber el tráfico de la nueva ciudad (Sambricio, 2008).

Hacia el sur, el desarrollo siguió un patrón mucho más informal, y quedará marcado por el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias, ya que al asentarse en esta zona las estaciones de Atocha y Delicias el trazado de las vías del ferrocarril fraccionará durante décadas esta zona de la ciudad y su desarrollo no se completará de manera satisfactoria hasta finales del siglo XX.

Madrid en el siglo XX

La ciudad de Madrid inicia el siglo XX con una profunda evolución y en debate sobre las distintas formas de abordar la urbanización de los espacios existentes entre el anillo de las Rondas y los bulevares. Así se concluyen los modernos edificios de la Gran Vía y se culminan el eje Prado-Recoletos con en su estado actual, con la construcción de dos hoteles lujosos (Ritz y Palace) que ofrecían unos servicios de alojamiento equiparables a las grandes capitales europeas. Pero sobre todo el edificio más emblemático de esta nueva época fue el Palacio de las Telecomunicaciones erigido en la plaza de Cibeles durante la primera década del mil novecientos, se levantó como un símbolo de bienvenida a la prosperidad y modernidad del nuevo siglo. Además se desarrollarán los primeros concursos internacionales para promover el desarrollo urbano.

En este periodo, los arquitectos de mayor prestigio del país compiten por diseñar nuevos edificios huyendo de la monotonía cuadriculada de balcones y ladrillos de la segunda mitad del XIX. Surgen los primeros edificios de oficinas modernos y sedes empresariales

Casi al mismo tiempo de la finalización de la Gran Vía se percibe que ya es una avenida demasiado pequeña para articular la vida de la ciudad que desde el último tercio del siglo XIX experimenta una creciente expansión poblacional. De 200.000 habitantes que había en 1846, se pasara a 275.000 en 1858, llegando diez años más tarde a sobrepasar los 300.000— obligó a tomar medidas urgentes para efectuar un ensanche de la ciudad. Desde 1860 hasta 1900, Madrid registró un aumento de 276.538 habitantes, alcanzando una población total de más de 540.000 habitantes (Carvajal, Baamonde, 1986).

La prolongación del eje de la Castellana hasta el norte se empieza a tratar de manera decidida en diversos planes municipales, pero no se resolverá de forma más o menos definitiva hasta el concurso internacional de ordenación de

Madrid convocado por el ayuntamiento en 1929, al que concurren algunos de los arquitectos nacionales e internacionales más prestigiosos del momento. Se eligió la propuesta del bilbaíno Zuazo y del Alemán Jansen, que proponía para el sector norte de la ciudad varias zonas dedicadas a diversión, hostelería viviendas, oficinas y un complejo comercial, en lo que posteriormente sería Azca (Gavira, 1984). La propuesta no se ejecutó, sino tímidamente al comienzo de la segunda república, cuando el ministerio de Obras públicas comenzó su plan de desarrollo de infraestructuras construyendo sus nuevas oficinas en los Nuevos Ministerios.

En 1919 se inaugura la primera línea de metro de Madrid, conectando el nuevo Barrio de Chamberí con la Puerta del Sol y dando inicio a un nuevo sistema de transporte de viajeros. En 1929 se inauguraba el nuevo edificio de Telefónica en Gran Vía, que albergaba las modernas centralitas de conexión automática desarrolladas por IT&T. Mientras que se planificaba el desarrollo hacia el norte, el urbanista Arturo Soria proponía el desarrollo en el este del nuevo concepto de Ciudad Lineal, concebido como un espacio de vida saludable dispuesto en torno a un eje central de comunicaciones que dispusiese de servicios de transporte de viajeros y equipamientos urbanos en sus paradas, y con la extensión suficiente para construir viviendas unifamiliares, que facilitasen la relación de las personas con la naturaleza.

El inicio del siglo XX es también la época de la consolidación urbana de nuevos arrabales surgidos en el siglo anterior, como Las Ventas, Tetuán o El Carmen. También se consolidan otros núcleos de población algo más alejados, como Carabanchel Alto y Bajo o Chamartín que serán por unos años municipios independientes pero que con el tiempo se irán incorporando a la ciudad de Madrid como distritos municipales. La expansión urbana también terminará por absorber a otros municipios históricos como Vicálvaro, Canillejas, Vallecas, Villaverde o Fuencarral (Sambricio, 2004).

La década de 1920 sienta también las bases para el desarrollo de la zona noroeste de la ciudad que había quedado desatendida en épocas anteriores. La finca de la Florida, sede de nuestra escuela de Ingenieros agrónomos, se transformará para acoger la Ciudad Universitaria, a la que se irán trasladando paulatinamente todas las escuelas especiales de ingeniería y las facultades de la Universidad Politécnica de Madrid. La guerra civil asoló la ciudad universitaria

más que cualquier otra parte de la ciudad y debió de ser reconstruida casi en su totalidad, al igual que algunas calles de los barrios de arguelles y metropolitano (Jiménez, 1982; Gaviria, 1985).

De la postguerra al milagro económico

Madrid no puede permitirse el lujo de avanzar con la lentitud que se achaca a los primeros años de la postguerra. El éxodo rural continúa su progresión, y la ciudad tiene que acoger toda la población. Se retoma el plan de prolongación del paseo de la Castellana que sería inaugurado a comienzos de la década de los cincuenta. Además, en este periodo se produce una aportación crucial para el moderno desarrollo de la ciudad, que es la promulgación de la ley de propiedad horizontal (Lorá-Tamayo, 2007). A partir de esta ley las personas ya no se dividirán en dos únicas castas de caseros e inquilinos. Esta regulación permitirá un avance social sin precedentes al permitir el acceso a la vivienda en propiedad igualando a todos los ciudadanos como propietarios (Roch-Peña, 1999).

En estas décadas se crean casi de la nada distritos enteros que permiten duplicar la población de la ciudad en pocos años. Además se continúa el desarrollo de la red de transporte público llegando a construirse hasta 5 líneas de metro. La gran actuación urbanística es la construcción de la autopista M-30, diseñada como una gran vía de comunicación que constituye el tercer anillo de la ciudad (Moneo, 1970; Valenzuela, 1974). Esta vía desarrollará una función antagónica, pues a la vez de facilitar el tráfico rodado de comunicación entre las diferentes vías radiales que salen de la ciudad, constituirá una barrera natural entre los distritos que se encuentran dentro del anillo, en centro, y los exteriores que constituirán la periferia urbana.

La décadas 40, 50, y 60 contribuyen a desarrollar el carácter integrador y acogedor de la población de Madrid, pues era una ciudad donde la gran mayoría de los habitantes eran recién llegados, o hijos de migrantes y e sentirse madrileños surgía como un vínculo de fraternidad, que permitía a todos los madrileños enriquecer la ciudad con la cultura y tradiciones e su región de origen.

Década de los 70 y 80

La década de los setenta da inicio a tres procesos que contribuyen a cambiar la fisonomía de la ciudad. En primer lugar continúa el desarrollo urbano de las décadas anteriores pero la crisis económica atenúa la expansión de la construcción y acentúa los problemas sociales y de marginalidad, que deberán ser atendidos en décadas siguientes. Posteriormente, se produce un daño irreparable a ciertas zonas de la ciudad cuando en aras de la modernidad se sacrifican edificios históricos para ser sustituidos por construcciones impersonales e hormigón y vidrio que alteran la fisonomía de la ciudad (Gaviria, 1985). Finalmente, se desarrolla el complejo de Azca, que se convierte en el corazón financiero de una ciudad que quiere sobreponerse a la crisis del petróleo (Más, Espiago, 1985).

La consolidación democrática en el gobierno municipal introduce un proceso de Gestión Pública que será fundamental en el desarrollo de la Ciudad: Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGU). Madrid se convierte en el centro de la vida social y política del país y en el nuevo escaparate para mostrar todas las manifestaciones culturales de vanguardia, que son acogidas por el ayuntamiento contribuyendo a crear una seña de identidad que con el tiempo se considerará mítica.

Década de los 90

Se hace necesario dar un impulso a la ciudad y los distintos gobiernos de la ciudad y de la región acometen el plan de infraestructuras y dotación de servicios más importante de la historia de la Ciudad y que permite que Madrid acoja en pocos años más de un millón de inmigrantes. Es la época en la que se planifican y comienzan las grandes infraestructuras viales (M40, M50, M45, Radiales, vías intermedias) para la integración de Madrid con su área metropolitana (Terán, 2006).

Además es una década en la que la ciudad hace grandes esfuerzos por suprimir todos los focos de vivienda marginal mediante la integración social de sus pobladores y el realojo en viviendas de nueva construcción. Es la década del gran avance en la integración social de la ciudad. Se impulsa un fuerte

desarrollo de los servicios y equipamientos urbanos y se consolida una red de transportes y de comunicación sobre una ciudad que ya no crece tanto y que por tanto permite mejorar la eficacia y el alcance de los servicios públicos.

Al final de la década comienza a darse un fenómeno novedoso para la ciudad como es la inmigración extranjera masiva, que pondrá a prueba, una vez más la capacidad de acogida y de integración de los madrileños. Por otra parte, se da un fenómeno de sustitución de la población de los distritos de la periferia de Madrid, que al incrementar su poder adquisitivo se desplaza hacia el centro de la ciudad ocupando los lugares que dejan otros madrileños que se desplazan a su vez a nuevas urbanizaciones residenciales ubicadas en municipios del arco noroeste de Madrid.

Primera década del siglo XXI

En 1991 la construcción masiva de viviendas de los PAUS se justificó tanto para evitar la salida de madrileños hacia las coronas metropolitanas, como para dinamizar el sector inmobiliario con el fin de reactivar la economía regional. El desarrollo de los nuevos barrios de 1997 se apoya en la carestía de la vivienda y en la dificultad para su acceso. De este modo, el Plan General de Madrid de 1997 apostó por el crecimiento del parque inmobiliario en la periferia de la ciudad al proyectar los desarrollos residenciales de Valdebebas, Ensanche de Barajas, Los Cerros, El Cañaveral, Los Ahijones, Los Berrocales, La Atalayuela y Valdecarros, todos localizados entre la M-40 y la M-50. Se prolonga así la estrategia iniciada en 1991 al rellenar los vacíos de borde adosados a la M-40 con la construcción de los PAUS de Montecarmelo, Las Tablas, Sanchinarro, Carabanchel, Vallecas y Arroyo del Fresno. Este urbanismo de expansión ha incidido desde la última década del siglo pasado sobre unas ocho mil hectáreas, agotando prácticamente el suelo¹⁴⁸ que quedaba sin ocupar más allá de la ciudad consolidada (Brandis, 2012).

¹⁴⁸ Actualmente, en la ciudad de Madrid queda un asunto pendiente de relevancia; la ordenación territorial de la Cañada Real Galiana, el mayor asentamiento irregular de Europa.

1.2 División administrativa de Madrid

En 1561 Felipe II traslada la capital del Reino de España a la ciudad de Madrid, aunque no es hasta 1602 cuando queda definitivamente establecida por Felipe III, que en 1612 desarrollará la primera división civil de la Villa en seis cuarteles. Posteriormente durante el reinado de Carlos III, en 1768, el Conde de Aranda aumentó los cuarteles a ocho, cada uno de ellos formado por 8 barrios, cada uno de los cuales contaría con un Alcalde de Barrio¹⁴⁹ (Pérez Camino, 2007).

Carlos IV, en 1802, incluyó 2 Cuarteles más, hasta llegar a 10. Los dos nuevos cuarteles se constituyeron con barrios de otros cuarteles, por lo que el número de 64 barrios permaneció. Pocos años más tarde, Isabel II, en 1835, divide Madrid en 5 Comisarías y 50 barrios, que en 1840 adoptarán la denominación de Distritos (García Martín, 1992) con el Alcalde Fermín Caballero que establece 12 Distritos, 24 parroquias y 89 barrios. En 1845, se volvería a la división de 2 Cuarteles con 5 Distritos, es decir, 10 Distritos. En 1863 el Conde de Romanones establece por cada distrito 10 barrios.

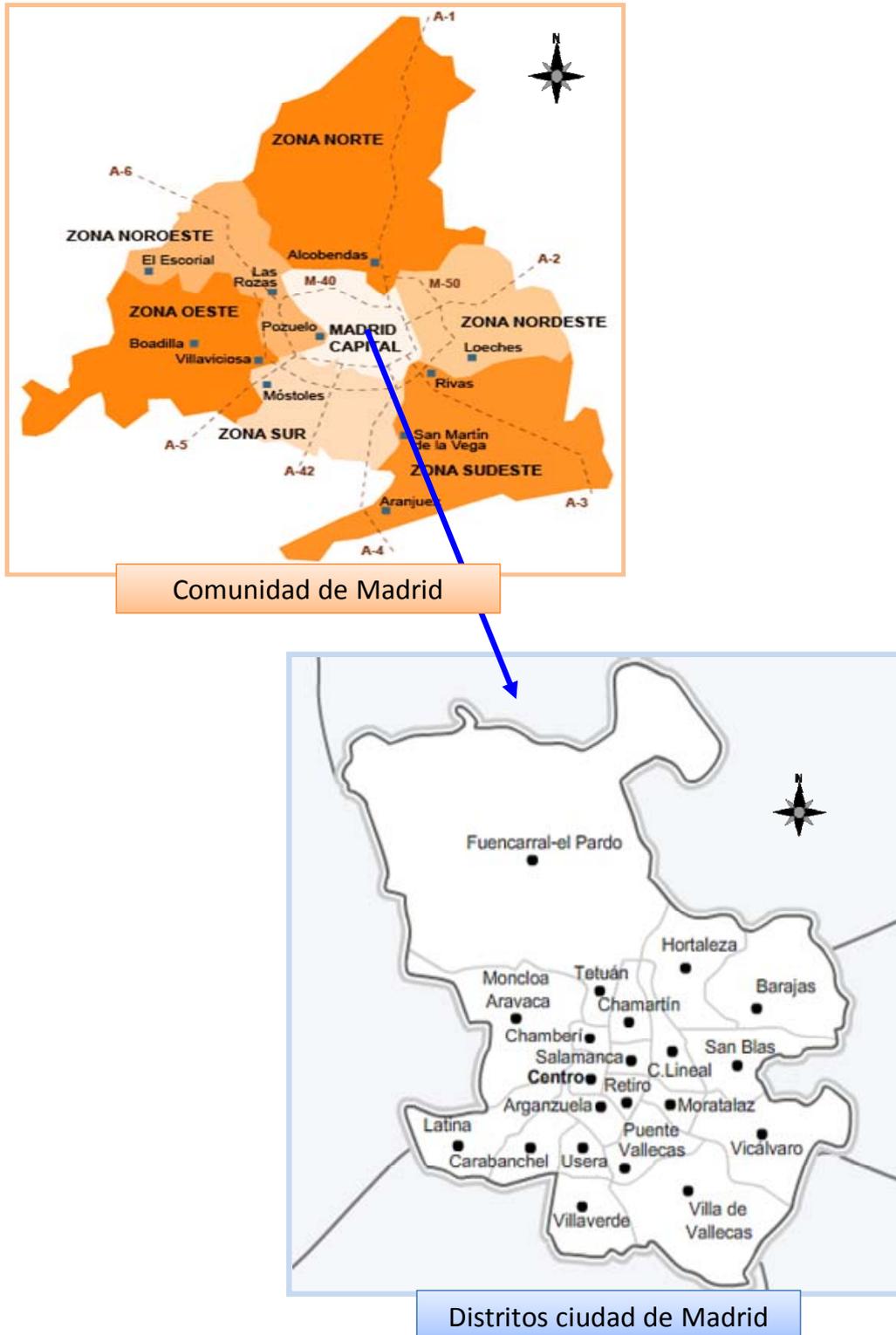
Durante casi un siglo durará aproximadamente la división de 10 distritos y 100 barrios, ya que en 1955 la nueva será de 12 distritos y 60 barrios. Así la división de distritos de este año incluyó los municipios absorbidos en los años anteriores que fueron: Chamartín en 1947; Carabanchel en 1948; Barajas Hortaleza, San Blas y Aravaca en 1949; Vicálvaro, Villa de Vallecas, Puente de Vallecas y Fuencarral-El Pardo en 1950; y Villaverde en 1954.

En 1968, con motivo de fuertes críticas hacia la división anterior, se pasó a una estructura de 18 Distritos y 120 Barrios, con 7 Distritos interiores y 11 Distritos exteriores (Pérez Camino, 2007).

La última división corresponde al año 1987, actualmente vigente, que es la que conforma la ciudad de Madrid con 21 distritos y 128 barrios.

¹⁴⁹ Podríamos decir que es el origen de los Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito.

Figura IV.1. Gráfico de los distritos de la ciudad de Madrid



Fuente: Comunidad de Madrid. Ayuntamiento de Madrid.

Figura IV.2. Distritos y barrios de la ciudad de Madrid

Distrito	Barrios
1 Centro	Palacio, Embajadores, Cortes, Justicia, Universidad, Sol.
2 Arganzuela	Imperial, Las Acacias, La Chopera, Legazpi, Las Delicias, Palos de Moguer, Atocha.
3 Retiro	Pacífico, Adelfas, Estrella, Ibiza, Jerónimos, Niño Jesús.
4 Salamanca	Recoletos, Goya, Fuente del Berro, La Guindalera, Lista, Castellana.
5 Chamartín	El Viso, Prosperidad, Ciudad Jardín, Hispanoamérica, Nueva España, Castilla.
6 Tetuán	Bellas Vistas, Cuatro Caminos, Castillejos, Almenara, Valdeacederas, Berruguete.
7 Chamberí	Gaztambide, Arapiles, Trafalgar, Almagro, Vallehermoso, Ríos Rosas.
8 Fuencarral-El Pardo	El Pardo, Fuentelarreina, Peñagrande, Barrio del Pilar, La Paz, Valverde, Mirasierra, El Goloso, Las Tablas, Montecarmelo.
9 Moncloa-Aravaca	Casa de Campo, Argüelles, Ciudad Universitaria, Valdezarza, Valdemarín, El Plantío, Aravaca.
10 Latina	Los Cármenes, Puerta del Ángel, Lucero, Aluche, Batán, Las Águilas, Campamento, Cuatro Vientos (Madrid).
11 Carabanchel	Comillas, Opañel, San Isidro, Vista Alegre, Puerta Bonita, Buenavista, Abrantes.
12 Usera	Orcasitas, Orcasur, San Fermín, Almendrales, Moscardó, Zofío, Pradolongo.
13 Puente de Vallecas	Entrevías, San Diego, Palomeras Bajas, Palomeras Sureste, Portazgo, Numancia.
14 Moratalaz	Pavones, Horcajo, Marroquina, Media Legua, Fontarrón, Vinateros.
15 Ciudad Lineal	Ventas, Pueblo Nuevo, Quintana, Concepción, San Pascual, San Juan Bautista, Colina, Atalaya, Costillares.
16 Hortaleza	Palomas, Valdefuentes, Canillas, Pinar del Rey, Apóstol Santiago, Piovera, Sanchinarro.
17 Villaverde	San Andrés, San Cristóbal, Butarque, Los Rosales, Los Ángeles.
18 Villa de Vallecas	Casco Histórico de Vallecas, Santa Eugenia.
19 Vicálvaro	Casco Histórico de Vicálvaro, Ambroz.
20 San Blas	Simancas, Hellín, Amposta, Arcos, Rosas, Rejas, Canillejas, Salvador.
21 Barajas	Alameda de Osuna, Aeropuerto, Casco Histórico de Barajas, Timón, Corralejos.

Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2013)

1.3 Los distritos de Villaverde y Usera

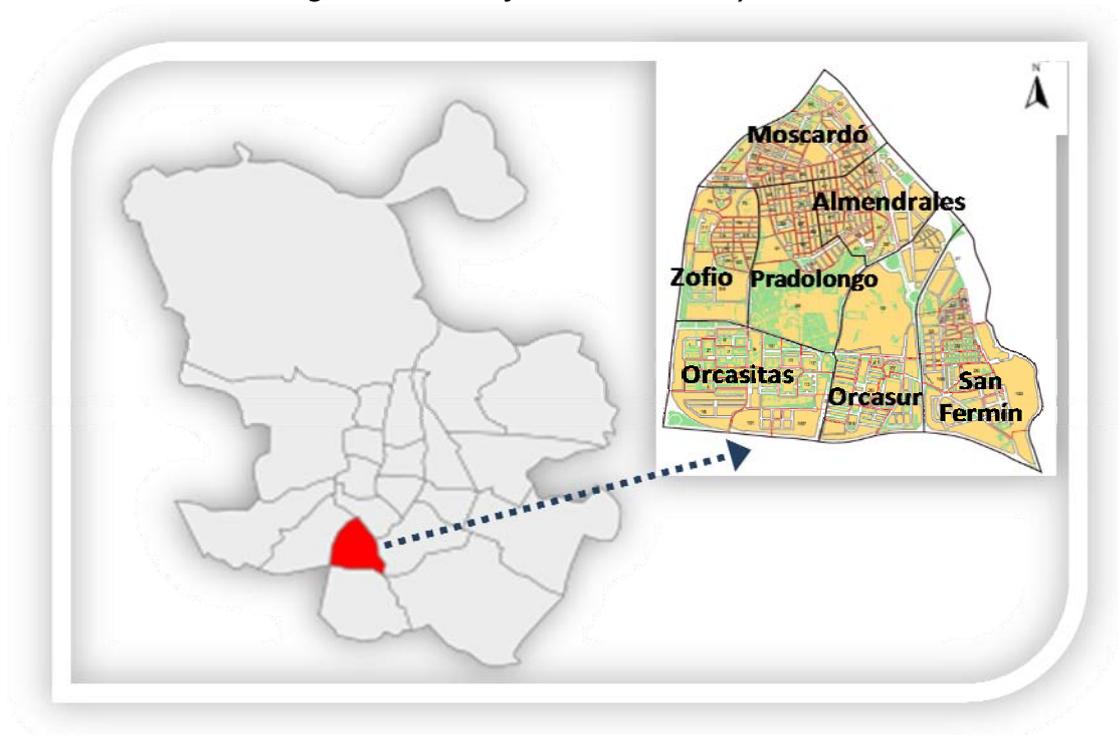
Situados en el límite meridional del municipio de Madrid, los distritos de Usera y Villaverde quedan definidos, y en cierto modo encerrados, por la carretera de Toledo (A-42), la de Andalucía (A-5) y las carreteras de circunvalación M-30 por el Norte y M-45 por el Sur. Además, ambos distritos se ven divididos en dos partes por la Avenida de Andalucía, antigua N-V. Las actuaciones de los últimos tiempos en esta última, así como la construcción de la actual A-5, reducen el aislamiento de una parte del distrito respecto de la otra.

Inicialmente eran núcleos rurales de las cercanías de Madrid, con un uso mayoritario del suelo destinado al cultivo de cereal, y el resto ocupado por pastizal, algunas huertas y frutales. La industria estaba representada por un centenar de hornos para cocer el pan que se vendía en Madrid y por tejares que atendían la demanda de construcción madrileña. A mediados del siglo XIX comienza la transformación, sobre todo de Villaverde, culminada por las posteriores inmigraciones.

A partir de 1950 el término dejó de ser agrícola para transformarse en industrial. Además se caracteriza por la proliferación de barreras externas como las mencionadas carreteras nacionales y autopistas, e internas como el ferrocarril y las zonas industriales, que dificultan las relaciones entre los barrios y con los distritos contiguos. Durante muchos años se localizaron en el distrito asentamientos de chabolismo dispersos que poco a poco se han ido erradicando.

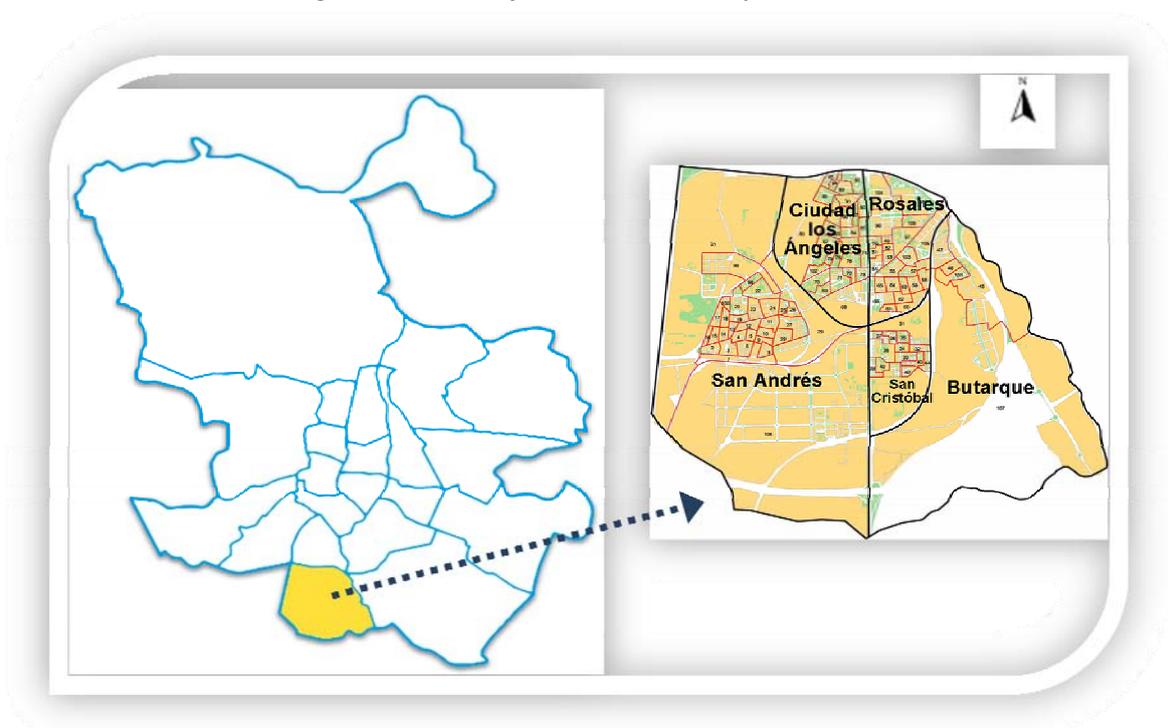
A continuación se incluye un gráfico de cada uno de los distritos.

Figura IV.3. Gráfico del distrito y barrios de Usera.



Fuente: DG Estadística. Ayuntamiento de Madrid.

Figura IV.4. Gráfico del distrito y barrios de Villaverde



Fuente: DG Estadística. Ayuntamiento de Madrid.

Figura IV.5. Información básica de los distritos de Villaverde y Usera

USERA								
Barrios								
Características	Orcasitas	Orcasur	San Fermín	Almendrales	Moscardó	Zofío	Pradolongo	Total
Superficie (Ha.)	135,64	138,42	146,37	77,23	90,88	77,40	109,57	775,51
Densidad (hab./Ha.)	165	96	156	284	292	179	158	178
Población a 1-1-2012	22.390	13.308	22.799	21.955	26.545	13.877	17.261	138.135

VILLAVERDE								
Barrios								
Características	San Andrés	San Cristóbal	Butarque	Los Rosales	Los Ángeles	Total		
Superficie (Ha.)	920,66	107,77	639,01	152,21	193,72	2.013,38		
Densidad (hab./Ha.)	48	152	25	249	166	73		
Población a 1-1-2012	44.340	16.340	15.812	37.895	32.075	146.462		

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

1.4 Movimiento vecinal en la ciudad de Madrid

La población madrileña en 1936 ascendía a 1.500.000 habitantes; en los años 60 aumentó hasta los 2.500.000. Este crecimiento explosivo se produjo sin una planificación urbanística reglada: el *Plan Bidagor*, que de alguna manera recogía las intenciones del Plan de Extensión de 1931, fracasa y se queda obsoleto y sobrepasado. La autarquía marca el desarrollo de la ciudad hasta su despegue industrial.

Con el ingente y caótico crecimiento de Madrid, se puso en marcha el Plan de Urgencia Social con el que se pretendían construir unas 60.000 viviendas en dos años. El Estado no puede hacerse cargo de tal volumen (el ritmo real fue de unas 42.000 viviendas al año cuando en los años 40 se construían unas 250) y cede la construcción al sector privado. Fruto de esta actuación surgen Palomeras, San Blas, Moratalaz, configurándose el Gran Madrid.

El movimiento ciudadano de Madrid surgió como consecuencia de este crecimiento caótico, y su primera reivindicación fue la mala calidad de sus viviendas, que posteriormente se amplió a la carencia de infraestructuras como alcantarillado, alumbrado público o pavimentación, y equipamientos como escuelas, centros de salud y deportivos (Castells, 2008).

A finales de los años 70 la importancia del movimiento reivindicativo y ciudadano de las Asociaciones de Vecinos del municipio de Madrid consiguió ser valorado y reconocido por los dirigentes de aquella época tanto del Ayuntamiento como de la Comunidad de Madrid. No en vano, cuando en 1983 se crea la Comunidad Autónoma de Madrid, el movimiento ciudadano organizado jugó un papel importante en contacto directo con los máximos responsables del Gobierno Autonómico. Según Castells (2008), el movimiento ciudadano, aunque estuvo presente en toda la geografía española, en Madrid tuvo una significación especial por su proximidad al poder, a la toma de decisiones, en el que participaron políticos de todas las ideologías y muchas personas sin ideología dispuestos a luchar por una vida mejor, una ciudad diferente y una democracia política.

Sin embargo, Castells se lamenta de que con la llegada de la democracia a España los partidos de izquierda se apoderasen de esta acción colectiva, y ese movimiento ciudadano que lo único que pretendía era participar en la toma de decisiones y contribuir al modelo de ciudad, se perdió en la maraña de la Administración y los partidos políticos. Así, muchos de los líderes vecinales pasaron a formar parte de las cúpulas de estos partidos, acercándose más al poder y apartándose del pueblo. A pesar de ello, los políticos pasan y la gente queda, con nuevas ideas, nuevas necesidades, nuevas reivindicaciones, en definitiva, un nuevo movimiento ciudadano. A partir de los esfuerzos locales para adquirir control sobre el espacio vital de los hogares individuales surgen los movimientos locales, con la posibilidad de marcar diferencias en una sociedad más amplia (Castells, 1983).

2. APLICACIÓN DEL MGPLD AL PLAN DE INVERSIÓN DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

2.1 Antecedentes

La movilización social precisa de una razón que motive a la sociedad a expresarse mediante la acción colectiva. Incluso muchas razones, tantos como miembros de la misma; el cambio total en el sentido de la actuación de un gobierno, una llamada de atención ante determinadas situaciones políticas, económicas o sociales, una propuesta de cómo enfocar un asunto, u obligar a

los poderes que se esconden detrás de un hecho a salir de su esfera privada y responder en la esfera pública. Como concluimos en el capítulo primero puede que esta razón sea constructiva o destructiva, es decir, el porqué y el qué. Después, vendría el cómo, la acción. Para ello, el conocimiento de la organización, la coordinación y la utilización de los recursos disponibles es del mismo modo fundamental. Una acción puede estar dentro del marco del sistema de relaciones vigente o al margen del mismo. En el primer caso el sentido de la movilización es evidentemente cooperador, mientras que en el segundo se adopta una posición revolucionaria que tradicionalmente ha fracasado, ya que los poderes públicos antes las movilizaciones son reacios, incluso siendo éstas de carácter constructivo.

Aceptar el conocimiento experimentado de la población por parte de los poderes públicos, siempre y cuando no afecte a los principios y valores del sistema democrático, debería ser una cuestión indiscutible. Incluso aunque de esa consideración no surgiera un plan político. Por supuesto, lo deseable sería que así fuese lo que daría lugar a una planificación como movilización social, siguiendo a Friedmann (1986).

En los años 80 las políticas sociales de la Comunidad de Madrid se encaminaron fundamentalmente a dismantelar núcleos chabolistas que generaban graves conflictos de integración e inseguridad. Las acciones que se llevaron a cabo consistieron en trasladar a la población de estos asentamientos a los barrios de la zona sur de Madrid, principalmente a los distritos de Villaverde y Usera.

Durante estos años, los vecinos de estos barrios fueron receptores de esta población que no se integraba y que ocasionaba graves problemas de marginalización y droga (poblado de Torregrosa)¹⁵⁰. Dada la situación insostenible generada por estos traslados, los vecinos decidieron actuar mediante movimientos reivindicativos que exigían al Gobierno Autonómico una solución. El desencadenante de estas movilizaciones tuvo su origen en el año 1991, cuando la Comunidad de Madrid intentó trasladar un poblado chabolista del distrito de San Blas al distrito de Villaverde, en concreto al barrio de

¹⁵⁰Torregrosa: “asentamiento de venta de droga”. Jornadas “Ciudades para un futuro más sostenible”. Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera, Madrid. 24 de mayo de 2001. Madrid.

Villaverde Bajo (De la Mata, 2008), lo que ocasionó numerosas protestas¹⁵¹ que finalmente consiguieron que no se llevara a cabo¹⁵².

Como consecuencia de esta inestabilidad social, acrecentada por la sensación de declive y abandono de estas zonas debido a las altas tasas de paro consecuencia de la reconversión industrial de los años 80, junto con el fracaso escolar, la degradación ambiental y social, la desarticulación del territorio y el asilamiento de los barrios de estos distritos, se llegó a la conclusión de que era necesario actuar cuanto antes para intentar atajar esta situación de declive, constituyéndose así el “Movimiento por la Dignidad del Sur” encabezado por la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid)¹⁵³.



- 80's desindustrialización de Villaverde y Usera (principales enclaves industriales del municipio de Madrid)
- Pérdida puestos de trabajo
- Aislamiento
- Fracaso escolar
- Degradación social y ambiental del entorno
- Realojo
- “Torregrosa”- (venta de droga)
- Inseguridad

¹⁵¹ María de Prado de la Mata relata cómo se instalaron tiendas de campaña en los terrenos donde se iba a producir el realojo, y como 100.000 personas salieron a la calle para protestar (la mayor manifestación en el Sur de Madrid hasta esa fecha).

¹⁵² Extracto de la entrevista realizada a Prisciliano Castro presidente de la FRAVM (1987-2004), el día 14 de marzo de 2006.

¹⁵³ Federación Regional de Asociación de Vecinos de Madrid. “Metodologías para la acción asociativa en el desarrollo local”. (2000). Madrid.

2.2 Movilización Social. “Movimiento por la dignidad del sur”

Ante los graves problemas que asolaban los distritos madrileños de Villaverde y Usera, las Asociaciones Vecinales de Pueblo Unido de Villaverde Alto, la Unidad de San Cristóbal de Los Ángeles, San Fermín de Usera y el Colectivo Ecologista de Villaverde Alto decidieron elaborar en 1995 un documento denominado “*Por la Dignidad del Sur*”, en el que incluso se llegó a cifrar la deuda histórica de la Comunidad de Madrid con los barrios del Sur: 1.100 millones de euros.

En abril de 1997 el documento se presentó al resto de asociaciones vecinales de Villaverde y Usera y a la FRAVM, que inmediatamente fue aprobado constituyéndose así el “*Movimiento por la Dignidad del Sur*”. Ya se había establecido la organización intermediaria con el motivo de facilitar la negociación entre la población y las administraciones públicas, lo cual muestra su deseo de llegar a un acuerdo (De la Mata, 2008).

Sin embargo, y a pesar de esta declaración de intenciones, en junio de 1997 la movilización social en Villaverde y Usera giró a acciones violentas, llegando incluso a cortar la Avenida de Córdoba, lo que derivó en un escenario insostenible. Ante esta situación, la FRAVM, ya erigida en interlocutor validado por el resto de asociaciones, instó a los poderes públicos (Delegación del Gobierno, Ayuntamiento de Madrid y Comunidad de Madrid) a actuar y dar una respuesta.

En el caso concreto del “*Movimiento por la Dignidad del Sur*”, su trabajo principal fue la mediación social. Es decir, articular y vertebrar los vínculos sociales de la comunidad. Su ámbito de acción es el barrio, en donde la gente construye sus redes. Sin embargo, la construcción de redes de cooperación vecinal no está exenta de dificultades, que vienen motivadas tanto por las propias del distrito como por las actitudes de las administraciones públicas (Alguacil, et al. 2000).

Acción

- “*Movimiento por la Dignidad del Sur*” de Villaverde- Usera (1997). (Dentro del sistema)
- Protestas, con conatos de violencia. (Fuera del sistema)

La acción se desarrolló de una manera constructiva, a través de un documento de reivindicaciones, y la manera destructiva, que mostraba desconfianza y un discurso ofensivo contra la autoridad. Sin embargo, en cuanto a la forma definitiva de acción, violenta/no violenta, revolucionaria/reformadora, triunfó la no violenta y reformadora.

Respuesta del Sistema

La respuesta ante las movilizaciones sociales fue positiva por parte de la Comunidad de Madrid¹⁵⁴, y finalmente, en junio de 1997 las asociaciones de vecinos y la Comunidad de Madrid se reunieron. Este proceso de negociación culminó en una propuesta formal del Gobierno consensuada con el “Movimiento por la Dignidad del Sur”, que consistía en un plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera durante seis años, a razón de 3.000 millones de pesetas al año, es decir, 18.000 millones de pesetas¹⁵⁵.

Figura IV.6. Planificación por movilización social: Plan Villaverde-Usera



Fuente: Elaboración propia

¹⁵⁴ El interlocutor por parte de la Comunidad de Madrid fue el Presidente, Alberto Ruiz- Gallardón.

¹⁵⁵ Esta importante cantidad también llevó a denominar este plan de inversiones como el “Plan 18.000”.

2.3 Diseño, ejecución y evaluación del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003)

En este apartado iremos aplicando las distintas fases del MGPDL descrito en el capítulo anterior al caso del Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera.

Fase 1. Gestión del conocimiento

Cuando la Alta dirección política de la Comunidad de Madrid aceptó llevar a cabo un plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera, también decidió que las asociaciones de vecinos formaran parte del diseño mismo. Es decir, que incorporaron el conocimiento experimentado a la toma de decisiones, que, además, ya estaba recogido en el documento *“Por la Dignidad del Sur”*. A este se unió el conocimiento experto de una consultora a la que se le encargó un plan estratégico de actuación que se denominó *“Estudio para el reequilibrio socioeconómico y desarrollo del empleo en los distritos de Villaverde y Usera”*, el cual determinó como objetivos:

- I. El Reequilibrio social y económico y la generación de empleo
- II. La Colaboración entre las administraciones públicas afectadas y los interlocutores sociales
- III. Líneas de actuación:
 - 1) Desarrollo urbanístico y dotacional de los distritos
 - 2) Programas de Formación para los ciudadanos de los distritos
 - 3) Impulso de nuevas actividades económicas o yacimientos de empleo

A partir de estos primeros documentos de trabajo, se constituyó una mesa de negociación en la cual los interlocutores eran: los beneficiarios (asociaciones de vecinos y comerciantes de ambos distritos), los técnicos de la Administración y la Alta Dirección política (tanto de la Comunidad de Madrid como del Ayuntamiento de Madrid¹⁵⁶)

¹⁵⁶ El Ayuntamiento de Madrid se incorporó a la negociación debido a que el suelo para la ejecución de varios de los proyectos pertenecía al consistorio municipal.

SELECCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES

En este sentido, los representantes políticos de la Comunidad de Madrid solicitaron un interlocutor aceptado por todos los beneficiarios, ya que 36 eran las asociaciones de vecinos y comerciantes¹⁵⁷ implicadas, 21 de Usera y 15 de Villaverde. De esta manera, las asociaciones sugirieron que fuera la FRAVM la representante de los beneficiarios.

NEGOCIACIÓN

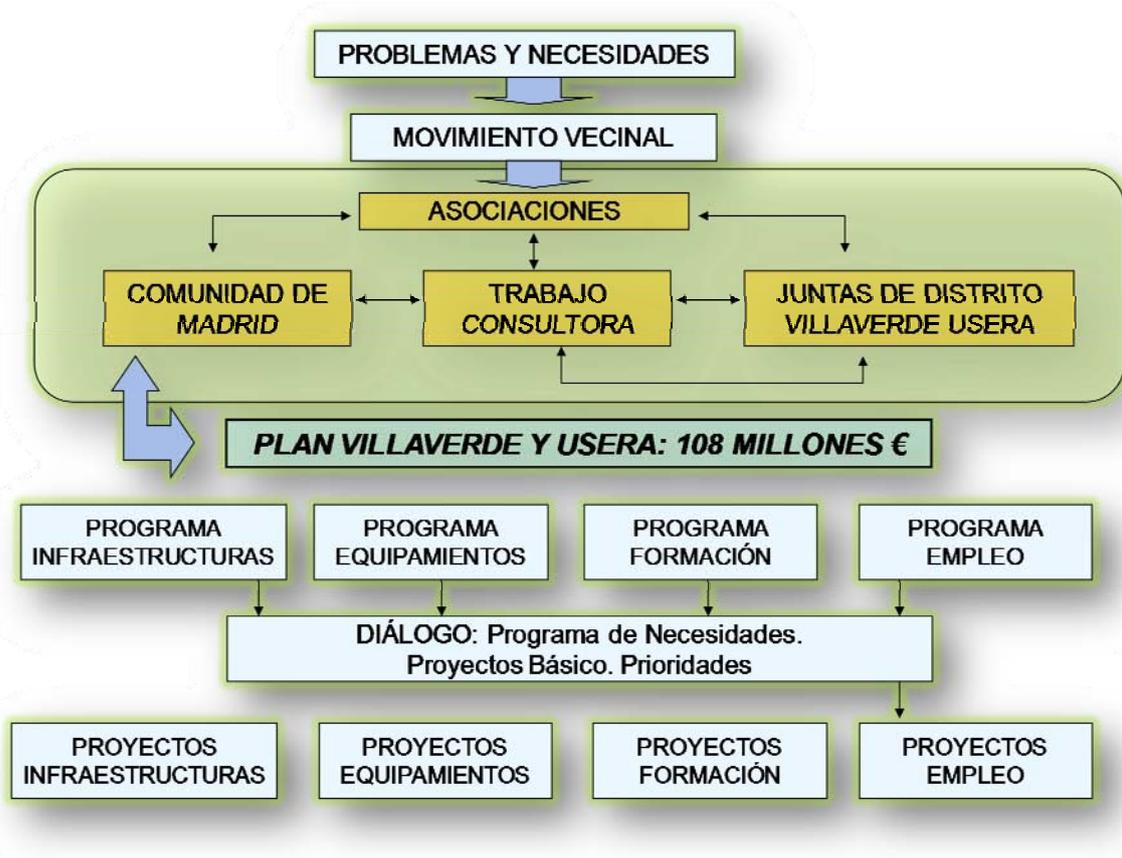
Durante el proceso de negociación, el conocimiento experimentado de los beneficiarios no sólo consistió en proponer ideas o alertar sobre necesidades, también participaron en los presupuestos. El conocimiento experto, de técnicos y de la Alta dirección política, aportaba criterios de viabilidad técnica y restricción económica. El resultado fue un Plan de inversiones cuyos proyectos estaban diseñados casi al milímetro, y lo más importante de forma conjunta, lo que suponía una corresponsabilidad absoluta por parte de todos.

La negociación, en este Plan, no se constituyó como una fase preliminar a la puesta en marcha de los proyectos, sino que fueron muchas las negociaciones ya que era un Plan dinámico, en el que año a año, hasta seis, se decidían cada uno de los proyectos. Es decir, que adaptándonos al MGPDL se desarrolló en la fase de acción.

Prisciliano Castro (2003), presidente de la FRAVM, lo resumía así “todos los que hemos participado en las negociaciones del Plan 18.000, políticos y dirigentes vecinales, coincidimos en lo positivo de este proceso participativo y democrático, lo que nos obliga a las asociaciones de vecinos y a las administraciones a seguir ampliando y consolidando esta buena experiencia”.

¹⁵⁷ Actualmente muchas de estas asociaciones ya no existen. Sin embargo, el importante movimiento asociativo de estos distritos ha dado lugar a otras nuevas.

Figura IV.7. Proceso de Negociación y concreción de los proyectos del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003)

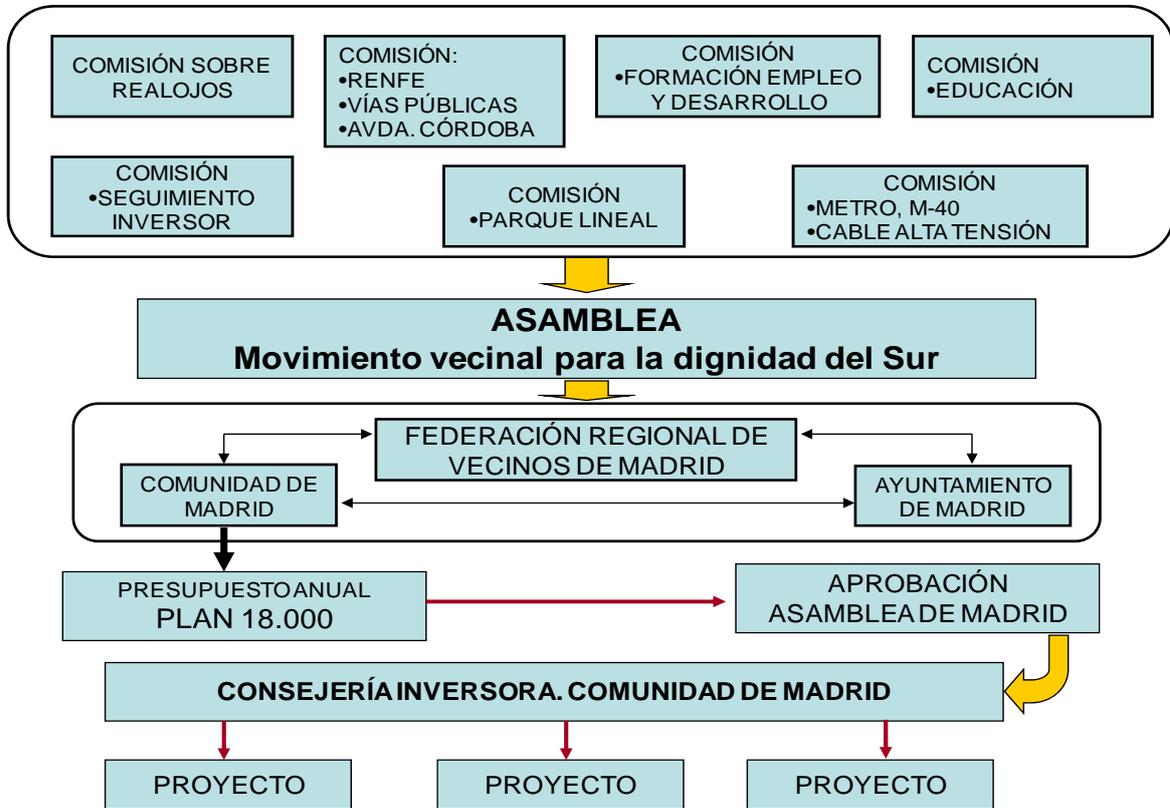


Fuente: Elaboración propia

Fase 2. Acción

En el año 1998 comenzaba el Plan, y lo hizo con la erradicación del poblado de Torregrosa en el distrito de Usera, que generó buenas expectativas y confianza entre los vecinos, respecto a los acuerdos firmados entre la FRAVM y el Gobierno Autonómico. El éxito desde el punto de vista de la FRAVM consistió en haber sido capaces de combinar la reivindicación y la movilización con propuestas y la negociación para conseguirlas.

Figura IV.8. Desarrollo del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003)



Fuente: Elaboración propia

SEGUIMIENTO

Durante el periodo de ejecución del Plan, no se llevó a cabo ningún seguimiento formal en lo que a evaluación se refiere. Sin embargo, tanto la Comunidad de Madrid como las Asociaciones Vecinos fueron recogiendo en notificaciones en la Asamblea de Madrid el primero, y en fichas “casi artesanales” los segundos, la inversión realizada en cada uno de los proyectos ejecutados.

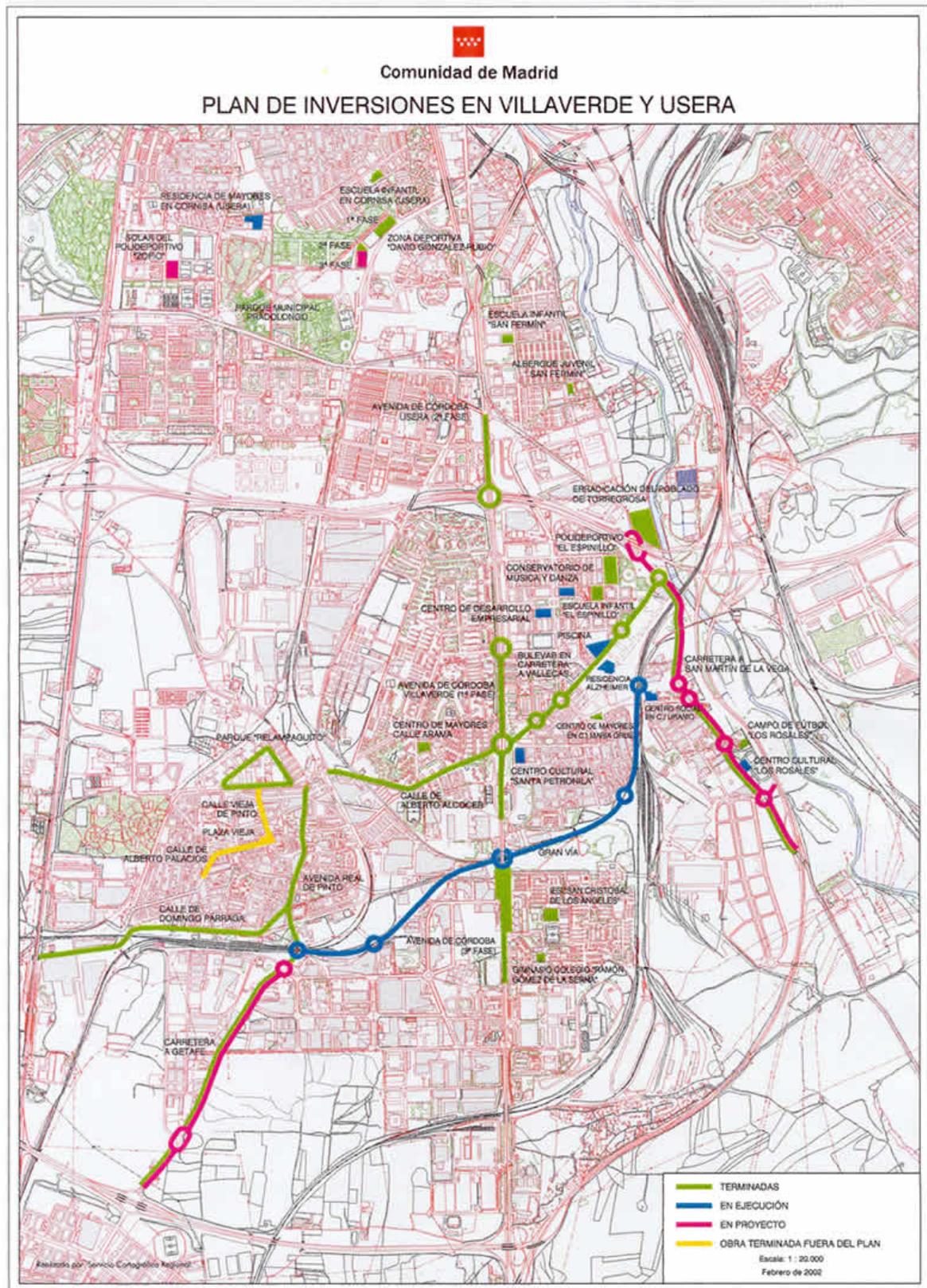
Fase 3. Evaluación

Finalizado el periodo de ejecución del Plan (1998-2003), ninguna de las partes, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y Asociaciones de Vecinos, llevó a cabo una evaluación de resultados del mismo. No obstante, la FRAVM publicó en la revista “Vecinos de Villaverde y Usera”, en su número de diciembre 2002- Enero 2003, por “cerrarse en lo económico, en octubre de 2002, el Plan 18.000”, un artículo titulado “Buenos resultados, excelente experiencia”¹⁵⁸, en el que se destacaba el compromiso mutuo de la Comunidad de Madrid y el movimiento vecinal para llevar a cabo el plan.

Asimismo, la Comunidad de Madrid, finalizado el plan, publicó el estado de ejecución de las actuaciones en un mapa, que se incluye a continuación.

¹⁵⁸ La información completa se recoge en el Anexo 4.

Figura IV.9. Ejecución del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003)



Fuente: Comunidad de Madrid (2002)

Por otra parte, desde el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, que conocía la existencia del Plan de inversiones de Villaverde y Usera, ya que uno de sus miembros formó parte de la Alta Dirección Política, y que fue objeto de una publicación científica por su interés como modelo de incorporación de la población en la toma de decisiones, así como la estrategia de “gestión por proyectos” que contenía (Cano, Cazorla, De los Ríos, 2001; Cazorla, De los Ríos, Salvo, 2004), se decidió presentar a la Comunidad de Madrid un proyecto de evaluación del Plan atendiendo al papel que la misma juega en los planes y programas de desarrollo local, además de su indiscutible valor como de vía para el fortalecimiento y adquisición de capacidades de la población, sin olvidar la relevancia del uso de los resultados (Díaz Puente, 2007).

De esta forma, en 2006, se firmó un convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el cual la Universidad Politécnica de Madrid por disponer de la capacidad científica, técnica y humana suficiente y teniendo en cuenta su amplia experiencia en temas de evaluación y metodologías de acción asociativa para el desarrollo local, realizaría una *“Evaluación de los proyectos sociales¹⁵⁹ realizados en la Comunidad de Madrid (1998- 2004)”*, que analizaría los resultados en materia social, económica y ambiental del Plan de Inversiones en los distritos de Villaverde y Usera, a partir de la situación anterior al Plan, en el periodo intermedio, y posterior al plan.

La evaluación se adaptó a las directrices tanto del ámbito europeo como nacional, y se contó con la colaboración de la FRAVM, la DG de Estadística del Ayuntamiento de Madrid y de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio (FRAVM, 2000; Friedmann, 2001; Cano, Cazorla, et al, 2001; Cazorla, 2004).

El enfoque metodológico se basó en la formulación de un conjunto de preguntas clave, a las que se dio respuesta mediante indicadores cuantitativos y cualitativos.

¹⁵⁹ Se utilizó el término “proyecto social” para facilitar la comprensión, aunque en realidad se refería a “proyectos de desarrollo local”.

Las preguntas clave fueron:

- ¿En qué medida la dotación de equipamientos del plan de inversiones ha influido en los distritos de Villaverde y Usera?
- ¿En qué medida el plan de inversiones ha tenido impacto en el empleo y capital humano de ambos distritos?
- ¿En qué medida se ha mejorado la calidad de vida de los vecinos y el medio ambiente de los distritos?

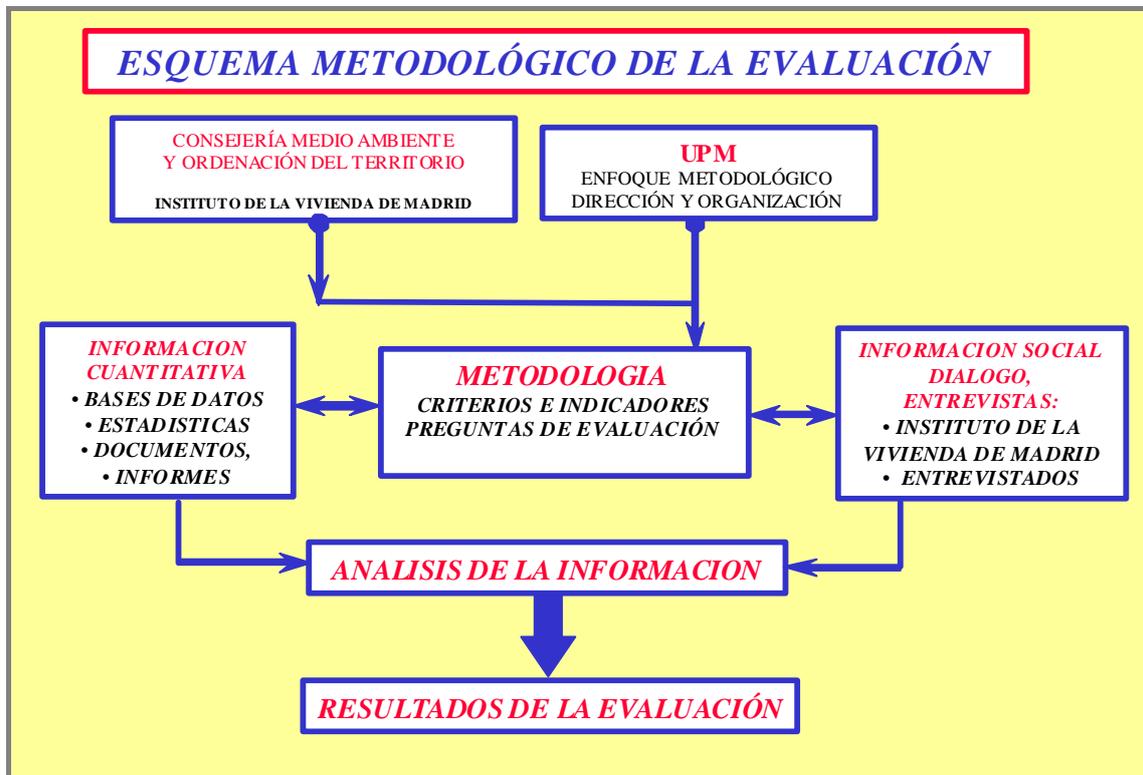
En primer lugar, se realizó un trabajo de gabinete en el que se analizó la información cuantitativa. Seguidamente, se abrió proceso de participación social mediante encuestas a los coordinadores e interlocutores (representantes clave)¹⁶⁰ del Plan de Inversiones tanto de la Comunidad de Madrid como de las Asociaciones de Vecinos. Así mismo, se analizó la información de más de un centenar de encuestas respondidas por los vecinos y comerciantes de ambos distritos¹⁶¹.

Igualmente, se desarrolló la metodología “*Empowerment Evaluation*” con las asociaciones: AAVV Unidad de San Cristóbal, AAVV El Espinillo, AAVV Unidad Este de Villaverde y FACOVU (Asociación del comercio de la pequeña y mediana empresa de Villaverde – Usera), con resultados altamente satisfactorios (Aparicio, Cazorla, et al, 2006).

¹⁶⁰ Por el Gobierno Regional: Consejero de Presidencia (1995-1999), Consejero de Transportes, Concejales Presidentes de Villaverde y Usera. Representantes de los beneficiarios: Presidente de la FRAVM y Presidentes de las asociaciones de vecinos y comerciantes más relevantes.

¹⁶¹ Se enviaron correctamente 157 encuestas por correspondencia y se realizaron 257 llamadas telefónicas. El resultado fue de 101 encuestas respondidas. El análisis de las encuestas se recoge en el anexo II.

Figura IV.10. Esquema metodológico seguido en la evaluación del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2003)



Fuente: Elaboración propia

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

El Plan de Inversiones de los distritos de Villaverde y Usera llevó a cabo un total de 38 proyectos¹⁶². A continuación se presenta una tabla que se recoge cada uno de ellos¹⁶³, el presupuesto invertido y el periodo de ejecución según las asociaciones de vecinos, que desde el principio llevaron su propia contabilidad del Plan, y la Comunidad de Madrid.

¹⁶² Según la Comunidad de Madrid en el documento "Plan de actuaciones en los distritos de Villaverde y Usera (1998- 2003)" se realizaron 38 proyectos. El documento elaborado por la FRAVM a la conclusión del Plan coincide con este dato.

¹⁶³ Incluidos los tres que faltaban por ejecutarse en el periodo en que se realizó la evaluación (la residencia de Eduardo Minguito, la carretera a San Martín de la Vega y la adaptación a escuela de idiomas del IES de El Espinillo).

**APLICACIÓN Y VALIDACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y
ACTUACIÓN EN DISTRITOS Y PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID**

Figura IV.11. Listado de proyectos del Plan de inversiones en Villaverde y Usera (1998-2004)

LISTA GENERAL DE PROYECTOS	DISTRITO	SEGÚN FRAMM	SEGÚN C.MADRID	PERIODO EJECUCIÓN*
		PRESUPUESTO (Mill. euros)	PRESUPUESTO (Mill. Euros)	
Viales y carreteras:				
c/Domingo Párraga	V	0,28	1,50	ENERO 1999
Avda Real de Pinto	V	0,04		1999
c/Alcozar	V	0,11		1999
Ctra Villaverde a Vallecas	V	0,26	1,09	DIC 2000
Ctra Villaverde a Vallecas (Bulevar)	V	1,09		
Ctra Villaverde a Getafe (Avda Real de Pinto)	V	3,96		
Urbanización Avda. Córdoba	V	0,30	4,00	SEP 1999
Avda de Córdoba fase 1	V-U	2,00		JUN 1999
Avda de Córdoba fase 2	V-U	0,99		DIC 2000
Avda de Córdoba fase 3	V-U	0,66		DIC 2001
Gran Vía de Villaverde	V	91,73	91,73	SEP 2000- MAR 2003
Parques y jardines				
Parque relampaguito. (c/Villalonso – Puebla de Sanabria – Potes)	V	0,67	0,67	SEP 1999
Servicios Sociales y culturales				
Casa Juventud – Albergue San Fermín (Avda Fueros 36)	U	0,13	0,14	DIC 1998
Centro cultural Santa Petronila (c/ María Martínez Oviol)	V	2,88	2,88	NOV 2002
Centro cultural Los Rosales (Avda Los Rosales 133)	V	2,66	2,66	MAR 2003
Centro Tercera edad La Platanera (c/Uranio – Concepción de la Oliva)	V	1,12	1,25	JUN 2002
Centro de día y apartamentos tutelados (c/María Orté)	V	2,57	2,57	OCT 2001
Centro social de día para mayores dependientes (c/Arama)	V	1,12	1,12	MAR 2000
Residencia y centro de día para mayores dependientes (c/Alfonso de Euzkadi)	V	4,86	5,29	DIC 2002
Residencia de mayores en Comisa, Usera (c/Cristo de la Victoria)	U	7,06	9,34	DIC 2002
Emulación del poblado de Torregrosa y realojamiento de familias	U	1,20	1,20	OCT 1998
Educación y formación				
Escuela infantil el Espinillo (Pasaje Avenencia s/n)	V	1,36	1,36	SEP 2000
Escuela Infantil San Fermín (Avda San Fermín s/n)	U	0,80	0,80	JUL 2001
Escuela Infantil La Comisa (cerca de c/Cristo de la Victoria – Cristo de la Vega)	U	1,06	1,06	AGO 2001
Adecuación. Instituto San Cristóbal (Pza Los Pinazo 7)	V	0,71	0,72	AGO 2001
Escuela de educación infantil en colonia Marconi (c/Principal)	V	1,20	1,20	2004
Centro FP – IES Villaverde (c/Alianza)	V	3,60	3,60	2004
Conservatorio de música y danza en El Espinillo (Avda Felicidad 27)	V	7,86	8,27	SEP 2002
Plan de Educación compensatoria	U	0,60	0,60	DIC 2000
Formación Ocupacional	V-U	1,47		2002
Infraestructuras deportivas				
Polideportivo David González Rubio (parque de Pradolongo)+ campo fútbol	U	1,46	1,46	SEP 2001/ MAR 2003
Pabellón polideportivo en Zofio (c/Avena)	U	6,06	8,62	DIC 2003
Polideportivo básico en el Espinillo (c/Consenso)	V	0,86	0,86	SEP 99
Adecuación del campo de fútbol Los Rosales (Avda Los Rosales)	V	0,24	0,24	JUL 2000
Instalación deportiva en parque de Oroquieta (Piscina)	U	3,63	4,11	DIC 2002
Instalación deportiva en CP Ramón Gómez de la Serna (c/Godella s/n)	V	0,35	0,35	JUN 2000
Empleo				
Centro de Desarrollo Empresarial (c/Orovilla 54)	V	1,80	1,80	OCT 2002
Módulos de Formación	U-V	7,60	7,61	1998-2001
Campaña de promoción del comercio local	U-V	7,70	0,12	2002- 2003
Fomento de Empleo	U-V		6,00	2002- 2003
Oficina de Promoción Territorial	U-V		0,11	2002- 2003
Subvenciones a las PYMES comerciales de Villaverde	U-V		0,13	2002- 2003
		174,02	178,09	

Fuente: Elaboración propia a partir del “Plan de actuaciones en los distritos de Villaverde y Usera” (Comunidad de Madrid, 2003) y “Plan 18.000 de Villaverde y Usera” (Vecinos de Villaverde y Usera. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos, 2003).

Entre ambos documentos se presentaron las siguientes diferencias:

- Carretera que une Villaverde y Usera con San Martín de la Vega (proyecto incluido en el documento oficial de la Comunidad de Madrid, y que sin embargo, la FRAVM lo consideraba dentro de los tres que faltan por completarse)
- Centro de FP- IES Villaverde (acción futura en el documento de la FRAVM, y no recogida en el de la Comunidad de Madrid).
- Escuela Infantil en colonia Marconi (acción futura en el documento de la FRAVM, y no recogida en el de la Comunidad de Madrid).

Estas diferencias resultaron de los criterios utilizados para la incorporación de los proyectos en cada uno de los documentos. Mientras que ambos con fecha del 2003 incluían actuaciones en ejecución, la FRAVM también recogía acciones futuras, entre las que se cuentan el Centro de FP y la Escuela Infantil en colonia Marconi.

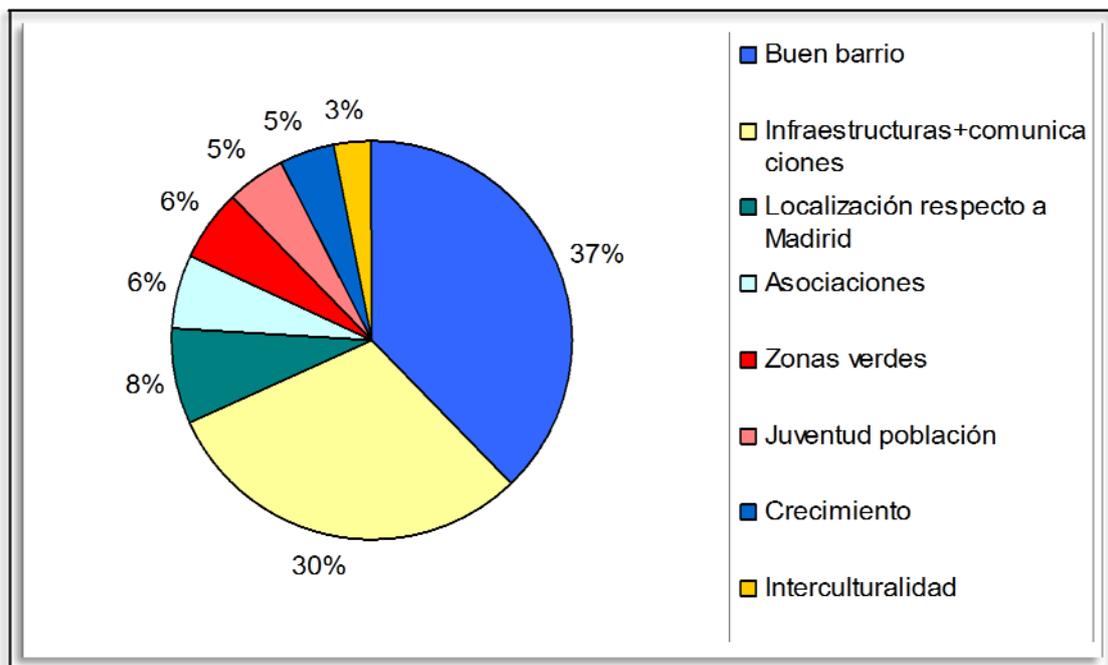
En el presupuesto también existían diferencias, pues la FRAVM cifró la inversión total de los proyectos realizados en 174,02 millones de euros (28.954.492 millones de pesetas), mientras que la Comunidad de Madrid lo estimó en 178,09 millones de euros (29.631.683 millones de pesetas). Teniendo en cuenta el presupuesto de los tres proyectos que quedaban por realizar en el año 2006, el total invertido para la FRAVM era de 188,2 millones de euros y para la Comunidad de Madrid de 198, 4 millones.

En este sentido, la primera conclusión que se obtiene es que de un presupuesto inicial de 108 millones de euros (18.000 millones pesetas) por parte de la Comunidad de Madrid se pasó a uno final de 198,4 millones de euros (33.011 millones pesetas), lo que da muestras del compromiso de los poderes públicos con el Plan, así como la fluidez de las negociaciones con los beneficiarios y el buen clima de entendimiento que permitió generar una confianza entre las partes, lo que sin duda favoreció el incremento en las inversiones. Este hecho se produjo por la incorporación de nuevos proyectos no previstos en el diseño inicial, y que también es una muestra de la flexibilidad en la toma de decisiones para adaptarse a la realidad cambiante.

Igualmente, conviene destacar que en el distrito de Villaverde, donde la mayoría de los proyectos se encaminaron a la mejora de equipamientos (centros educativos, asistenciales, culturales y deportivos) los resultados fueron satisfactorios, equiparándose con la media del resto de distritos, mientras que en Usera, donde los proyectos en su mayoría fueron acciones de formación y empleo, también obtuvieron efectos positivos.

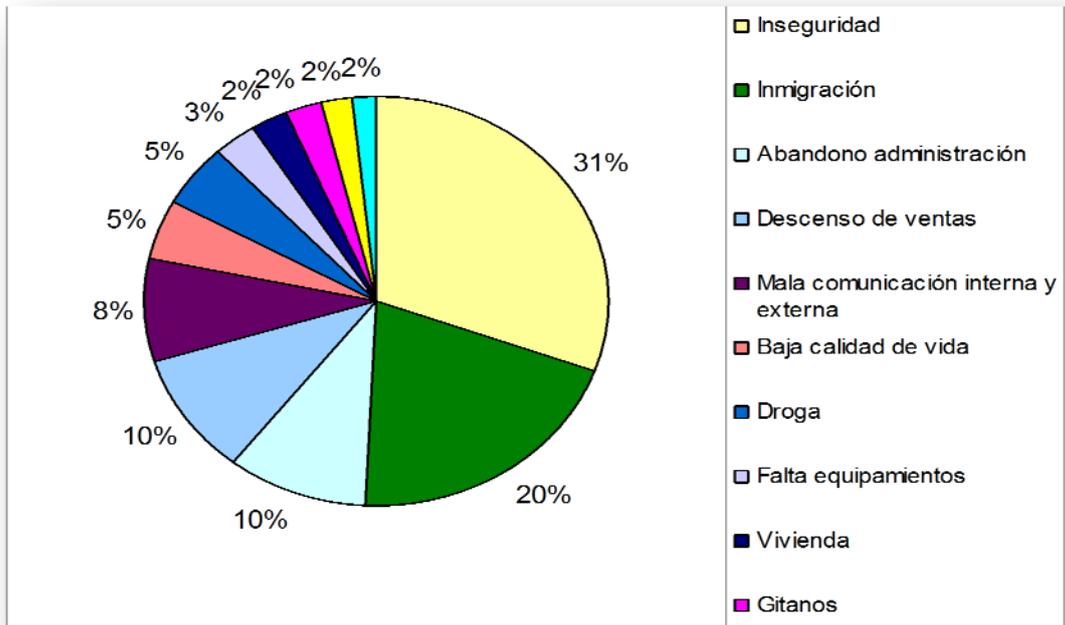
En una encuesta realizada a los comerciantes asociados a FACOVU (Asociación del comercio de la pequeña y mediana empresa de Villaverde – Usera), figura IV.9 y figura IV.10, se destacaban los aspectos positivos y negativos de ambos distritos.

Figura IV.12. Aspectos positivos del distrito destacados por los comerciantes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas a los comerciantes de los distritos de Villaverde y Usera

Figura IV.13. Aspectos negativos del distrito destacados por los comerciantes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas realizadas a los comerciantes de Villaverde y Usera.

Se considera de gran interés resaltar que los problemas que originaron la movilización social en los distritos de Villaverde y Usera, en las encuestas realizadas apenas tenían relevancia: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%). En este sentido, si bien no puede establecerse una relación directa entre el Plan de inversiones y estos resultados, no obstante sí se puede afirmar sin duda alguna que se incrementaron los equipamientos, se eliminó Torregrosa, el principal punto de venta de droga, se promovió la participación de las asociaciones, se crearon nuevas zonas verdes y se mejoraron las infraestructuras viarias.

En esta encuesta, también se intuía el inicio de una problemática, el vertiginoso crecimiento de la población inmigrante en toda España, que evidentemente también tuvo su reflejo en la Comunidad de Madrid. En la ciudad de Madrid, Villaverde y Usera fueron de los distritos que más población inmigrante recibieron.

Por su parte, los resultados de la metodología “*Empowerment Evaluation*” con las Asociaciones de Vecinos Unidad de San Cristóbal (MP), AAVV El Espinillo (SA), AAVV Unidad Este de Villaverde (FR) y FACOVU (Asociación del comercio de la pequeña y mediana empresa de Villaverde – Usera) (FP), fueron los siguientes.

1.- MISIÓN. OBJETIVOS DEL PLAN

Entre todos los participantes definen cuál es la misión del plan, elaborando una lista de objetivos.

- Diagnóstico del distrito (problemas)
- Eliminar “Torregrosa”
- Revitalización del distrito
- Reequilibrio con otros distritos
- Reequilibrio entre barrios
- Mejorar imagen distrito
- Mejorar educación
- Sostenibilidad pequeño comercio
- Disminución tasa de desempleo

2.- RECAPITULACIÓN. VALORACIÓN DE OBJETIVOS

Esta etapa se subdivide en dos secciones. En la primera de ellas, la lista elaborada anteriormente se ordena según la importancia de los objetivos.

Después, se valoran cada uno de ellos, es decir, cómo han resultado después de ejecutar el Plan.

**APLICACIÓN Y VALIDACIÓN DEL MGPLD A LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y
ACTUACIÓN EN DISTRITOS Y PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID**

Objetivos	Puntuación		Posición
Diagnóstico del distrito (problemas)		0	
Eliminar "Torregrosa"	000	3	2º
Revitalización del distrito	0	1	
Reequilibrio con otros distritos	00000000	7	1º
Reequilibrio entre barrios	000	3	3º
Mejorar imagen distrito	0	1	
Mejorar educación	00	2	4º
Sostenibilidad pequeño comercio	00	2	5º
Disminución tasa de desempleo	0	1	

	FP	MP	FR	SA	TOTAL	MEDIA
Reequilibrio con otros distritos	4	5	6	5	20	5
Eliminar "Torregrosa"	10	10	10	10	40	10
Reequilibrio entre barrios	8	7	8	8	31	7,75
Educación	4	2	3	1	10	2,5
Sostenibilidad del pequeño comercio	4	3	2	2	11	2,75
TOTAL	30	27	29	26		5,6
MEDIA	6	5,4	5,8	5,2	5,6	

3.- PLANIFICANDO EL FUTURO

Esta última etapa consiste en repasar las anteriores, concretar los resultados finales y proponer nuevas acciones para el futuro. Éstas pueden ser correcciones para los objetivos que no se han cumplido satisfactoriamente o nuevos objetivos por lograr.

El procedimiento en esta etapa consistirá en concretar las metas, las estrategias para conseguirlas y definir las evidencias que demuestren que se han logrado.

METAS

- Vivienda
- Desempleo
- Sostenibilidad del comercio
- Educación
- Convivencia
- Imagen innovadora del distrito

ESTRATEGIA

- Plan integral vivienda
- Desarrollo eje comercial
- Bajar ratio alumnos/unidad
- Plan integral de educación (civismo)
- Desarrollo polígonos industriales
- Nuevos equipamientos culturales a nivel de municipio

EVIDENCIAS

- Construido el parque científico tecnológico
- Desmantelamiento de “El Salobral” y “Plata y Castañar”
- Construcción Teatro Municipal
- Reedificación nave Boetticher
- Accesibilidad a vivienda
- Metro

Finalmente, a partir de la información cuantitativa del análisis estadístico, y la información cualitativa de las entrevistas realizadas a los coordinadores del Plan de Inversiones, tanto de la Comunidad de Madrid como de las asociaciones de vecinos, así como a los directores de los centros construidos, se evaluó el impacto del Plan en diferentes áreas. A continuación, se recogen los efectos más significativos en cada una de ellas.

EQUIPAMIENTOS

Centros asistenciales.

- El Plan de Inversiones construyó un total de 6 nuevos centros asistenciales en Villaverde, de forma que pasó de ser uno de los distritos más desfavorecidos en 1997 a superar en 2004 (6) la media municipal (3,9).
- El número de usuarios de los centros asistenciales mantiene un ritmo creciente desde 2001, coincidiendo con el aumento de población. En este sentido, el 75% de los encuestados considera que las plazas existentes no son suficientes.
- Un 43% los entrevistados cree que la población inmigrante residente en ambos distritos generará problemas de plazas en los centros asistenciales en los próximos años.

Instalaciones deportivas

- Las actuaciones en equipamientos deportivos han ido acordes con el crecimiento de la población. Usera se mantiene como el tercer distrito en número de instalaciones por habitante y Villaverde pasó del puesto decimotercero en 1997 al noveno en 2004.

Centros Culturales

- La construcción de dos nuevos centros culturales (CC. Santa Petronila y CC. Los Rosales) en Villaverde le ha situado en la tercera posición con respecto al resto de los distritos madrileños en este apartado.

Centros educativos

- Se construyeron **5 nuevos centros** educativos gracias al Plan de Inversiones.
- A pesar de que el Plan financió la construcción de **4 nuevos centros de Educación Infantil**, dos en cada distrito, la constante demanda hace **insuficientes** los centros existentes. Esta situación se comprueba con los datos del curso 2005-2006; la oferta de la Comunidad de Madrid entre centros públicos y privados fue de 991 plazas en Usera y 1.127 en Villaverde, siendo la demanda de 1.185 y 1.234 plazas respectivamente.
- El creciente aumento de población registrado en ambos distritos, demanda la construcción de un nuevo Instituto.
- El Plan de Inversiones construyó el único Centro de Formación Profesional que existe en el distrito de Villaverde. De esta forma se cubrió una importante necesidad del distrito y duplicó el número de alumnos de FP.
- El Centro de Música y Danza ha tenido un impacto muy positivo en el distrito de Villaverde y en especial en el barrio de El Espinillo, mejorando la imagen y la calidad del mismo.

EMPLEO Y CAPITAL HUMANO

- Un total de **1.721 personas** recibieron cursos de formación y empleo que se realizaron por el Plan de Inversiones. Además, **11.590 trabajadores** recibieron tutorías de orientación para empleo y autoempleo.
- Terminados los cursos, más de **500 personas** encontraron empleo inmediatamente. A día de hoy, son más de **1.000** los que **tienen un empleo** gracias a los cursos recibidos. Es decir, que de la población total ocupada en los distritos de Villaverde y Usera, el Plan de inversiones contribuyó en un 1%. Contando con la iniciativa "Capital Local con Finalidad Social", este porcentaje sería de un 2%.
- Los nuevos **equipamientos** construidos dieron lugar a la creación de **561 nuevos empleos** en los distritos de Villaverde y Usera.
- El Centro de Desarrollo Empresarial se ha constituido como un punto de referencia para los empresarios de todo el municipio, lo que supone mejora de imagen para el distrito de Villaverde. Además, un **20% de las empresas** beneficiarias llevan su actividad en el distrito.

- Más del 75% de los comerciantes entrevistados consideran que el desarrollo económico de los distritos de Villaverde y Usera ha sido nulo o muy bajo. Los barrios más pesimistas son San Fermín de Usera y Villaverde Alto. Sin embargo, más de un 50% los comerciantes de Villaverde Bajo, cree que el desarrollo económico ha sido normal o incluso alto.
- Un 22% de los comerciantes entrevistados achaca a la inmigración la disminución en las ventas de sus negocios.

CALIDAD DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE

- La calidad de vida mejoró sustancialmente con la eliminación del poblado chabolista de **Torregrosa**.
- La construcción de los nuevos equipamientos, infraestructuras y zonas verdes, así como el empleo generado a raíz del Plan de inversiones, los distritos de Villaverde y Usera, han supuesto una **revalorización importante del territorio**. En este sentido, especial mención merece el vuelco espectacularmente positivo que ha tenido el barrio de El Espinillo de Villaverde.
- El fuerte aumento de la **población inmigrante** preocupa a los vecinos, por la demanda de servicios sociales que pueden generar en un futuro. Actualmente, los dirigentes vecinales señalan que uno de los principales problemas en ambos distritos están relacionados con la **convivencia**. Se estima que la colonia de San Cristóbal (Villaverde) con más del 40% de los extranjeros de Madrid, es actualmente la zona con mayor grado de exclusión¹⁶⁴.
- Los **equipamientos educativos** construidos mejoraron la situación inicial, aunque todavía la **demandas de plazas a todos los niveles** supera ampliamente a la oferta.
- De las encuestas realizadas a los vecinos y comerciantes, un 44% cree que el principal problema es la inseguridad ciudadana, casi siempre asociada a la inmigración, y un 20% estima que la convivencia con los inmigrantes es lo más relevante.
- Resulta importante destacar que los problemas que originaron la movilización social en los distritos de Villaverde y Usera, ahora tienen apenas relevancia: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%).

¹⁶⁴ Artículo "Madrid asiste a la formación de sus primeros guetos". Diario "El Mundo". Suplemento "Su Vivienda". Sección "Actualidad". Viernes 12 de mayo de 2006.

Así mismo, a partir de los efectos globales para cada una de las áreas de estudio, se sugirieron a continuación una serie de propuestas y recomendaciones para orientar a todos los implicados en el Plan de Inversiones, asociaciones de vecinos y Administraciones regionales y locales, en el diseño de futuras actuaciones.

EQUIPAMIENTOS

Centros asistenciales

- Villaverde pasó de 2.032 socios en 1997 a 20.2025 en 2004 debido a la existencia de los nuevos centros construidos por el Plan de Inversiones. Sin embargo, estos centros prestan servicio a todos los ciudadanos madrileños independientemente del distrito en el que vivan. En este sentido, el 80% de los entrevistados considera que es necesario al menos **dos nuevos Centros de Día en Villaverde**. En Usera, el Plan de Inversiones y Equipamientos del Ayuntamiento de Madrid (2004- 2007) prevé la construcción de un nuevo Centro de Día para cubrir esta demanda.

Centro educativos

- **Construcción de dos nuevas Escuelas infantiles** para cubrir la actual demanda de ambos distritos y así aumentar la calidad de la enseñanza. Al menos uno en cada distrito.
- Elaboración de un **Plan de Civismo y Educación** para la integración de la población inmigrante residente en ambos distritos. En este sentido, señalar que la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ya trabaja en estos aspectos mediante el Plan Regional de Centros Públicos Prioritarios, en el que los centros de Villaverde y Usera son de los más favorecidos.
- Para mejorar la calidad de la enseñanza: Plan Integral de Educación, donde se destaquen convivencia y civismo.

Centros culturales

- Las AAVV apuestan porque Villaverde y Usera ofrezcan una imagen innovadora a la cabeza de oferta cultural, para lo que proponen la construcción de nuevos equipamientos culturales, entre los que destacaría un **Gran Teatro Municipal**.

EMPLEO Y CAPITAL HUMANO

- Los excelentes resultados obtenidos con los **cursos de formación** indican que este tipo de actuaciones **son prioritarias** para la creación de empleo. Se sugiere elaborar un ambicioso Plan de Cursos de Formación dirigidos especialmente a los colectivos más desfavorecidos.
- Mayor publicidad de los servicios del Centro de Desarrollo Empresarial y creación de un nuevo centro de características similares en el distrito de Usera, para fomentar la creación de nuevas empresas.
- Promover la reconversión de la antigua fábrica Boetticher en un Centro de Desarrollo Tecnológico, con el fin de recuperar la actividad industrial del distrito de Villaverde y así ayudar a superar las altas tasas de desempleo existentes.
- Desarrollar un Plan de Acción Especial dirigido al pequeño comercio para garantizar su sostenibilidad.

CALIDAD DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE

- **Eliminación del Salobral**, al igual que se hizo con Torregrosa, pues algunos entrevistados y AAVV lo señalan como un nuevo foco de droga y marginación, y en consecuencia generador de conflictos y degradación de la imagen del distrito.
- Elaboración de un **Plan de Integración** para prevenir los posibles problemas originados a raíz del alto incremento de la población inmigrante.
- Construcción de **nuevas zonas verdes en Villaverde**, ya que en los últimos años ha disminuido la proporción de zona verde por habitante.
- Construcción de **nuevos accesos** a todos los barrios desde la **Gran Vía de Villaverde** para mejorar la comunicación interna del distrito, y así conseguir una vertebración completa del territorio.

Conclusiones de la Evaluación del Plan de inversión en Villaverde y Usera

- Todos los representantes clave, dirección política y vecinal, coinciden en destacar lo innovador de la gestión del Plan, incorporando a los ciudadanos en la toma de decisiones.
- Este tipo de gestión, según los representantes clave generó en los ciudadanos sentimiento de pertenencia al territorio, responsabilidad y empatía con los gobernantes, así como el desarrollo de competencias en gestión y en negociación.
- La inmensa mayoría de los directivos políticos y de los líderes vecinales afirman que el Plan supuso un fortalecimiento de la red asociativa.
- Para el total de los entrevistados de los representantes clave el objetivo del Plan que era el reequilibrio social y económico se consiguió. En este sentido, resulta importante destacar que los problemas que originaron la movilización social en los distritos de Villaverde y Usera, apenas tenían relevancia al finalizar el Plan: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%).
- Destacar que para el Presidente de la FRAVM lo más valorable del Plan fue el haber convertido una movilización social en un movimiento ciudadano responsable y participativo.
- En todos los casos, se consideró que fue una muy buena experiencia que debería reproducirse en otros distritos.

2.4 Valoración del Plan

Cuando en 1997 las asociaciones de vecinos exigieron una respuesta por parte de los poderes públicos, ésta llegó del Presidente de la Comunidad de Madrid, que posteriormente lideró el Plan, junto con la FRAVM. Es decir que el conocimiento experto aceptaba y valoraba el conocimiento experimentado. Un conocimiento que en ambos casos se incorporó a un proceso de aprendizaje, de forma que acabaron adquiriendo métodos, técnicas y procedimientos el uno del otro. Es decir, que hubo voluntad política para integrar a la población en la toma de decisiones, así como voluntad ciudadana para involucrarse.

APLICACIÓN DEL MGPLD A LOS PLANES ESPECIALES DE ACTUACIÓN EN LOS DISTRITOS Y BARRIOS DE LA CIUDAD DE MADRID

En este sentido, el Presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, lo fue hasta el año 2003, aunque en ese mismo año fue elegido como Alcalde de Madrid cargo que ocupó hasta 2011. Durante su periodo en el Ayuntamiento de Madrid, el Alcalde y su equipo consolidaron el modelo de actuación que pusieron en marcha durante su etapa en la Comunidad de Madrid. Es decir, que el conocimiento y, sobre todo, la disposición para emprender modelos de gestión son de las personas no de las instituciones.

Figura IV.14. Traslado del equipo de gobierno de la Comunidad de Madrid al Ayuntamiento de Madrid.



Fuente: Elaboración propia

3. VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPLD A LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN EN LOS DISTRITOS DE LA CIUDAD DE MADRID

3.1. Plan Especial de Inversión y Actuación de los distritos de Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálvaro (2004-2008)

En el primer año de gobierno municipal de Alberto Ruiz-Gallardón y su equipo, se promovió junto con la FRAVM la puesta en marcha de “Planes especiales de inversión y actuación territorial 2004-2008” en los distritos de Carabanchel, Tetuán, San Blas y Vicálvaro, que se agruparon en un solo documento. En su presentación, aunque sin hacer una referencia explícita, se recogía el espíritu y el modo de hacer del Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003):

“El nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid, en colaboración con el movimiento vecinal, se ha fijado como objetivo prioritario el reequilibrio social y territorial de nuestra ciudad... estos Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial se han planteado con una característica especial: la participación ciudadana a través de los representantes de las asociaciones adscritas a la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos en todas y cada una de las fases del proyecto. Ha resultado especialmente eficaz que las decisiones sobre los contenidos del Plan se hayan adoptado de forma conjunta y consensuada con los representantes de los vecinos a los que directamente van dirigidos.” (Alcalde de Madrid, 2004).

Sin embargo, la FRAVM sí menciona el Plan de inversión en Villaverde y Usera (1998-2003) como el referente:

“La experiencia obtenida por el movimiento vecinal en el desarrollo de los planes especiales de inversiones de Usera-Villaverde y Puente (1998-2003) en la formulación y seguimiento de las actuaciones puso de manifiesto la capacidad de compromiso, proposición, negociación y gestión del movimiento ciudadano organizado que, si bien no alcanza, como es obvio, a resolver todos los problemas que acucian a nuestro entorno, es, sin embargo, una herramienta imprescindible para la construcción participada de un Madrid mejor”

Posteriormente vendrían:

- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito Latina (2005-2008/2009)
- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Villaverde (2006-2011)
- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2006-2008)
- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2009-2013/2014)
- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Villa de Vallecas (2008-2012/2013)
- Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Puente de Vallecas (2008-2012/2013)

Finalmente, en estos planes se puso en marcha, ya no como un procedimiento experimental que se iba construyendo poco a poco, sino como un modelo de gestión definido desde el primer momento, estructurado en 4 fases, sin duda fruto del conocimiento de la experiencia del “Plan 18.000”:

Fase 1. Gestión del conocimiento

1. Organización (selección de interlocutores) y diagnóstico

- Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid y las Juntas de Distrito
- FRAVM y asociaciones de vecinos

2. Negociación. Selección de propuestas

Fase 2. Acción

3. Ejecución de las medidas

- Áreas: economía, vivienda, urbanismo, medio ambiente, movilidad, deporte, educación, cultura, salud y servicios sociales.

Fase 3. Evaluación

4. Seguimiento y evaluación

- Se constituyeron Comisiones de Seguimiento formadas por la Administración y representantes del movimiento vecinal y ciudadano, con participación continua durante todo el proceso, y con funciones de información, sugerencias y evaluación procesal y de resultados del Plan de Actuaciones
- La información del seguimiento se recogía en fichas que indicaban localización del proyecto, presupuesto y una breve descripción del mismo.

Ejemplo. Ficha de la actuación 4.7.1.

Plan especial de inversión y actuación territorial para el distrito de San Blas (2004-2008)	
Localización	C/ Esfinge, 35
Barrio	Canillejas
Distrito	San Blas
Superficie de parcela	3.623 m ²
Superficie construida	3.047 m ²
Presupuesto de ejecución	Superior a tres millones quinientos mil euros
Finalización	Abril de 2007

Fuente: Madrid Participa. Ayuntamiento de Madrid.

- Finalizados los planes, la Comisión de Seguimiento ciudadana analizaba los resultados finales.

A continuación se muestran los datos globales de los planes ya concluidos, facilitados por el Ayuntamiento de Madrid (2009):

Carabanchel (2004-2008/2009)

Se han destinado más de 200 millones de euros a las 19 actuaciones planificadas, con un porcentaje de ejecución del 88,6%.

Tetuán (2004-2008/2009)

Se han invertido más de 80 millones de euros en 16 actuaciones, con una ejecución del 84,2%.

San Blas (2004-2008/2009)

Los casi 36 millones de euros que se han destinado han permitido llevar a cabo 20 actuaciones, casi el 91% de ejecución.

Vicálvaro (2004-2008)

El PEI ha recibido más de 99 millones de euros para 12 actuaciones con una ejecución del 100% del compromiso adquirido con los vecinos del distrito.

Latina (2005-2008/2009)

El PEI ha supuesto una inversión de casi 57 millones de euros, que han permitido ejecutar la totalidad de las 16 actuaciones comprometidas con las asociaciones de vecinos del distrito.

3.2. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Villaverde (2006-2011/2012¹⁶⁵)

Si en el primer Plan (1998-2003) el principal interlocutor fue la Comunidad de Madrid, en los sucesivos planes, Plan de Villaverde (2006-2011), Plan de Usera (2006-2008) y Plan de Usera (2009-2013/2014) el representante de la Administración Pública es el Ayuntamiento de Madrid. La razón a esta situación la encontramos no en las instituciones, sino en las personas.

El Plan de inversiones en Villaverde y Usera concluyó en el año 2004, y habría que esperar dos años más para que se iniciase un nuevo Plan en el distrito de Villaverde (2006-2011), así como para el Plan de inversión en Usera (2006-

¹⁶⁵ En la Comisión ciudadana de Seguimiento del Plan Villaverde de diciembre de 2010 se decidió ampliar un año más la vigencia del plan.

2008). El siguiente de Usera actualmente está vigente (2009-2013/2014¹⁶⁶). El hecho de que inicialmente fuese un mismo Plan para ambos se explica en la causa común que les animó a presentarse conjuntamente, es decir como una sola organización: la eliminación del asentamiento chabolista “Torregrosa”. No obstante, cuando se diseñó el Plan inicial, con el objetivo principal de reequilibrar ambos distritos con el resto de la ciudad de Madrid, se comprobó como la situación no era similar, cada uno de ellos tenía su propia idiosincrasia: Villaverde carecía, esencialmente, de equipamientos, y Usera, necesitaba, básicamente, de un plan de acción para formar a sus vecinos que les permitiera acceder al mercado laboral.

Siguiendo con el proceso de planes especiales de inversión en los distritos madrileños iniciado por el Alcalde de Madrid en 2004, en el año 2006 se ponía en marcha el “Plan de actuaciones para el distrito de Villaverde 2006-2011”, que en su presentación, esta vez sí, se hizo referencia al Plan (1998-2003).

“...el Plan de Actuaciones 2006-2011, que nos permitirá dotar a este Distrito Municipal de las infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para incrementar la calidad de vida de sus vecinos, completando, de este modo, el programa de inversiones que, desde la Comunidad de Madrid, se llevó a efecto con el nombre de Plan 18.000...”

Y añadía:

“...el Plan de actuaciones del Distrito de Villaverde, se ha planteado con una característica especial: la participación ciudadana a través de los representantes de las asociaciones adscritas a la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos en todas y cada una de las fases del proyecto. Ha resultado especialmente eficaz que las decisiones sobre los contenidos del Plan se hayan adoptado de forma conjunta y consensuada con los representantes de los vecinos a los que directamente van dirigidos.”

Actualmente se han desarrollado las 40 actuaciones propuestas inicialmente en el plan.

¹⁶⁶ En la Comisión Ciudadana de Seguimiento celebrada el 15 de diciembre de 2010, se tomó el acuerdo de prorrogar por un año el periodo de vigencia del plan, por lo que el plan pasó de finalizar en el año 2013 a finalizar en el año 2014.

3.3. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2006-2008)

Este Plan encierra, al igual que en el caso anterior, la filosofía del primero Plan de inversiones en Villaverde y Usera, ya que se caracterizaba por ser “un programa de intervención territorial, en cuyo diseño y gestión participan activamente los ciudadanos, pretende desarrollar actuaciones y programas preferentes con el objetivo de avanzar en el reequilibrio social y territorial de la ciudad”.

Este plan que se gestó en 2005, con anterioridad al plan de Villaverde que lo hizo en 2006, simplemente reunió un conjunto de 17 actuaciones a implementar, sin llegar al detalle de aquél.

En el año 2009, se habían completado 15 de las 17 actuaciones, y se había invertido un total de 34 millones de euros. En este mismo año, se decidió dar continuidad a este Plan con uno nuevo para el periodo (2009-2013), con 25 nuevas actuaciones.

3.4. Plan Especial de Inversión y Actuación en el distrito de Usera (2009-2013/14)

En el año 2009, el Ayuntamiento de Madrid ya había incorporado por completo un proceso de participación pública para el diseño y ejecución de planes de inversión en diferentes distritos de la ciudad.

“Para construir este Madrid del siglo XXI podíamos haber elegido otras fórmulas más sencillas; sin embargo, hemos optado por una más compleja desde la convicción de que las soluciones que son fruto del diálogo y el consenso con los vecinos son las más eficaces para atender las necesidades y satisfacer las inquietudes de sus destinatarios. Este nuevo Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial de Usera se suma a los ya desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid en Latina, Carabanchel, Tetuán, San Blas, Puente de Vallecas, Villa de Vallecas, Vicálvaro y Villaverde” (Alcalde de Madrid, 2009)

Concretamente, este Plan de Usera (2009-2013/14) venía a rematar el Plan (2006-2008), aunque el funcionamiento era el mismo que el del Plan Villaverde (2006-2011/2012).

A fecha de redacción de esta tesis, se habían realizado 9 de las 25 actuaciones propuestas.

3.5. Evaluación de los Planes Especiales de Inversión y Actuación (2003-2009)

Por tanto, el año 2003 se considera como el inicio de un modelo sistemático de acción en la ciudad de Madrid, a través de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, con el objetivo de lograr un mayor reequilibrio territorial en los 21 distritos madrileños, al tiempo que fortalecer los valores democráticos, lograr una mayor integración social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Arenilla, 2010).

Siguiendo la experiencia del Plan de inversiones de Villaverde y Usera (1998-2003), en el que se comprometieron inicialmente¹⁶⁷ con un presupuesto durante el periodo definido, en los siguientes Planes Especiales de Inversión, un total de 10, se siguió la misma metodología, garantizando su completa financiación y ejecución en el marco temporal de cada plan, con presupuesto total comprometido de 823.988.00, 65 Euros (Arenilla, 2010).

Por otra parte, 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.

¹⁶⁷ El presupuesto final fue superior: presupuesto inicial de 108 millones de euros por parte de la Comunidad de Madrid se pasó a uno final de 198,4 millones de euros.

APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES ESPECIALES DE ACTUACIÓN EN LOS DISTRITOS Y BARRIOS DE LA CIUDAD DE MADRID

- **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.

Las actuaciones implementadas, en su mayoría, correspondieron a equipamientos, infraestructuras y proyectos de integración social.

Figura IV.15. Presupuesto comprometido por el Ayuntamiento de Madrid para los planes de especiales inversión a mayo de 2009

PLANES DE INVERSIÓN Y ACTUACIÓN EN DISTRITOS	PRESUPUESTO €
Latina (2005-2008/2009)	45.793.028,70
Carabanchel (2004-2008/2009)	196.636.247,28
Tetuán (2004-2008/2009)	69.689.768,50
San Blas (2004-2008/2009)	33.580.902,84
Vicálvaro (2004-2008)	97.104.898,33
Usera (2006-2008)	15.618.776,00
Villaverde (2006-2011)	141.369.510,00
Puente Vallecas (2008-2012/2013)	65.385.413,00
Villa Vallecas (2008-20012/2013)	125.419.907,00
Usera (2009-20013/2014)	33.389.549,00
Total invertido/comprometido	823.988.000,65 €

Fuente: Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, en “La participación ciudadana en la esfera local como superación del riesgo” (Arenilla, 2010).

Como se ha descrito anteriormente, el seguimiento de cada plan 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.

Asimismo, se llevó a cabo una evaluación¹⁶⁸ de impacto general de las actuaciones en la calidad de vida de los ciudadanos, de la que se destacan como conclusiones (Arenilla, 2010):

- Los Planes Especiales de Inversión 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 Planes Especiales de Inversión ha logrado encauzar la conflictividad social hacia actuaciones públicas concretas, disminuyendo las situaciones potenciales de riesgo sistémico.

¹⁶⁸ Evaluación externa dirigida y realizada por la Universidad Rey Juan Carlos de la Comunidad de Madrid.

4. VALIDACIÓN DEL MODELO. APLICACIÓN DEL MGPDL A LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID

4.1. Elaboración de los Planes de Barrio (2009-2012)

#

Basándose en los buenos resultados de los Planes especiales de actuación en diferentes distritos de la ciudad de Madrid, en el año 2008 el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM decidieron poner en marcha una nueva modalidad: los Planes de Barrio, con el objetivo de incidir en los más necesitados, concretamente fueron 16 los barrios seleccionados:

Figura IV.16. Barrios seleccionados para la ejecución del Plan.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

1. Plaza Soledad Torres Acosta/Calle Luna (Distrito de Centro)
2. Lavapiés (Distrito de Centro)
3. Poblados A y B (Distrito de Fuencarral-El Pardo)
4. Caño Roto (Distrito de Latina)
5. Pan Bendito (Distrito de Carabanchel)
6. Alto de San Isidro (Distrito de Carabanchel)

7. Orcasur (Distrito de Usera)
8. Meseta de Orcasitas (Distrito de Usera)
9. San Fermín (Distrito de Usera)
10. Triángulo del Agua (Distrito de Puente de Vallecas)
11. Pozo/Entrevías (Distrito de Puente de Vallecas)
12. Fontarrón (Distrito de Puente de Vallecas)
13. La Elipa (Distrito de Ciudad Lineal)
14. Villaverde Alto (Distrito de Villaverde)
15. San Cristóbal de los Ángeles (Distrito de Villaverde)
16. Villaverde Bajo (Distrito de Villaverde)

Una vez seleccionados los barrios, se establecieron Planes para cada uno de ellos durante el periodo 2009-2012.

Fase 1. Gestión del conocimiento

Por una parte, el conocimiento experto de las Juntas de Distrito Municipales, y por otra el conocimiento experimentado de las asociaciones de vecinos de los barrios, principalmente las de carácter más social, se plasmó en un documento que recogía los problemas más acuciantes, así como las soluciones más viables para cada uno de ellos. A este documento se unió también el conocimiento experto de técnicos de todas las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid para determinar su viabilidad técnica y presupuestaria.

NEGOCIACIÓN

En el proceso de concertación y selección de las propuestas planteadas, se destaca la siguiente idea:

“priorizando las propuestas viables y definiendo los contenidos del plan de cada barrio de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos”. (Ayuntamiento de Madrid, 2009)

Es decir, que en esta declaración de intenciones se recoge implícitamente los tres postulados que conforman el paradigma de la Nueva Gestión Pública: participación pública en la toma de decisiones, eficacia y eficiencia y transparencia.

Fase 2. Acción

Las actuaciones seleccionadas se llevaron a cabo mediante diferentes “Proyectos de Desarrollo”, aunque de esta fase lo más relevante quizá es la importancia que se le concedió al Seguimiento de los mismo, a través de las Comisiones de Seguimiento ciudadanas.

Fase 3. Evaluación

Los Planes de Barrio han sido evaluados¹⁶⁹ anualmente, disponiendo en la actualidad de la evaluación de los años 2009, 2010 y 2011, con resultados muy positivos respecto al cumplimiento de las actuaciones realizadas y al grado de satisfacción de los beneficiarios obtenido mediante encuestas.

Además, como resultados globales (Ayuntamiento de Madrid, 2012) se especifican:

- 700 actuaciones
- 23,5 millones de euros de inversión
- 245.000 beneficiarios.

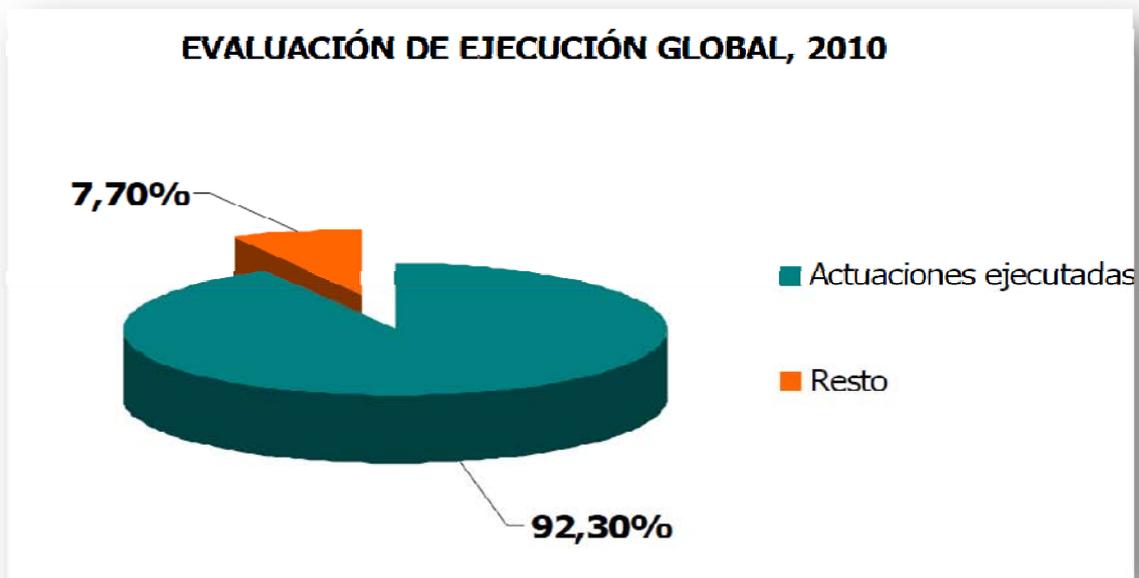
¹⁶⁹ Por el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM, con el asesoramiento técnico de la Universidad Rey Juan Carlos.

Figura IV.17. Resultado Evaluación 2009 del Plan de Barrios



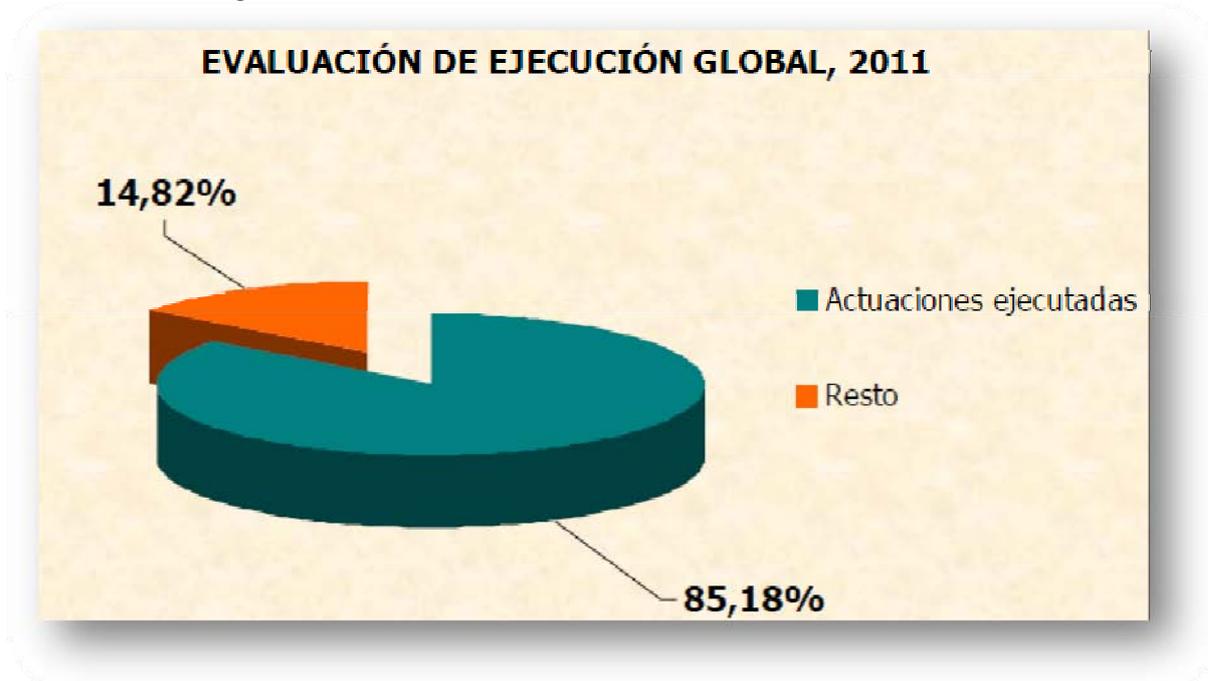
Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2010)

Figura IV.18. Resultado Evaluación 2010 del Plan de Barrios.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2011)

Figura IV.19. Resultado Evaluación 2011 del Plan de Barrios.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2012)

La participación de las asociaciones de vecinos en la evaluación de estos planes, se ha concretado a las Comisiones de Seguimiento, aunque también han colaborado en el diseño de las encuestas realizadas a los ciudadanos de los distintos barrios. Sin embargo, como el propio Ayuntamiento de Madrid determina:

*“Los Planes de Barrio son, por tanto, una iniciativa innovadora en el ámbito comparado de la participación presupuestaria, concebida como un medio para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr una sociedad más solidaria y equilibrada. El siguiente **desafío** reside en **incrementar los niveles de participación social** hasta ahora alcanzados y estimular la incorporación de los ciudadanos **en las tareas de seguimiento y evaluación** de las actuaciones de cada plan”*

En este sentido, la metodología de “Empowerment Evaluation” propuesta en el MGPDL se presenta como una herramienta de gran alcance para cumplir este desafío.

4.2. Planes de Barrio (2013-2016)

Con el aval de los buenos resultados de los 16 Planes de Barrio, en el año 2012 el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM decidieron ampliar este modelo a 5 barrios más:

1. Almenara (distrito Tetuán)
2. Bellas Vistas (distrito Tetuán)
3. Gran San Blas (distrito San Blas)
4. Simancas (distrito San Blas)
5. Comillas (distrito Carabanchel)

Y en el presente año 2013, el número de Planes de Barrio aumentó en 9 más, a desarrollar durante el periodo 2013-2016.

1. Lavapiés (distrito Centro)
2. Alto de San Isidro (distrito Carabanchel)
3. Orcasur (distrito Usera)
4. Pozo-Entrevías (distrito Puente de Vallecas)
5. Triángulo del Agua (distrito Puente de Vallecas)
6. San Cristóbal (distrito Villaverde)
7. UVA de Hortaleza (distrito Hortaleza)
8. El Ruedo-Polígonos A y C (distrito Moratalaz)
9. Virgen de Begoña (distrito Fuencarral-El Pardo)

En la actualidad, estos Planes se encuentran la Fase 1. Gestión del conocimiento del MGPDL, es decir, negociación de propuestas, priorización y selección para el diseño del Plan de actuaciones.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. Sobre la cultura del MGPDL

El MGPDL se basa en la **cultura de la NGP** que:

1. Busca la eficacia y la eficiencia en la Gestión Pública
2. incorpora mecanismos de control y evaluación de los resultados
3. y hace partícipe al ciudadano-cliente en la toma de decisiones.

Tres aspectos que en los Planes en distritos y Planes de Barrio de la ciudad de Madrid se cumplen, e incluso se explicitan como ha quedado recogido en este capítulo.

5.2. Sobre la estrategia del MGPDL

Igualmente, la **estrategia de “gestión por proyectos”** se puede afirmar que se adapta a los Planes Especiales de Inversión de los distritos y los Planes de Barrio:

- puesto que podemos considerar a toda la organización involucrada como un solo proyecto
- se caracteriza por la flexibilidad en las decisiones, de hecho se han aceptado nuevas actuaciones durante el proceso de ejecución de los diferentes planes
- supone corresponsabilidad, ya que las propuestas son aceptadas tanto por el Ayuntamiento de Madrid como por las asociaciones de vecinos
- las actuaciones están orientadas sin duda alguna al cliente-ciudadano
- y finalmente, es evidente el proceso de aprendizaje continuo. Un aprendizaje que comenzó en el Plan de inversiones de Villaverde y Usera (1998-2003), y que se aplicó al resto de Planes Especiales de Inversión en los distritos y a los Planes de Barrio.

5.3. Sobre la estructura del MGPDL

En cuanto a la **estructura**, las fases del MGPDL se adaptan a la realidad del funcionamiento de los Planes. La gran diferencia residiría la metodología “*Empowerment Evaluation*” utilizada en las *Fase 2.Acción* para el seguimiento

del Plan, y en la *Fase 3. Evaluación*, que se entiende que encaja perfectamente con la filosofía que encierran los Planes de distrito y de barrio de la ciudad de Madrid, en lo referente a involucrar a los ciudadanos desde el principio hasta el final de los planes, y recuperar su conocimiento para el presente, así como para el futuro.

Figura IV.20. Comparación de la estructura del MGPDL con la estructura de funcionamiento de los Planes de Especiales de Inversión en distritos y los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid

MGPDL (Modelo teórico)	Planes Especiales de Inversión en distritos y Planes de Barrio de la ciudad de Madrid (Caso de aplicación del MGPDL- realidad)
Fase 1. Gestión del conocimiento	
<ul style="list-style-type: none"> • Selección de interlocutores 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de las partes involucradas y diagnóstico de la situación de partida
<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de las propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso participativo para selección de propuestas
Fase 2. Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento (<i>"Informe de seguimiento"</i>). Taller <i>"Empowerment Evaluation"</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Seguimiento ciudadana (<i>"Fichas de cada actuación"</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de Proyectos de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de las Actuaciones
Fase 3. Evaluación	
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación final del Plan. Taller <i>"Empowerment Evaluation"</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Seguimiento ciudadana de cierre del Plan. • Evaluaciones externas

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Sobre el Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003)

Este Plan de inversiones responde a un modelo de planificación por Movilización Social, es decir, partir de un movimiento reivindicativo por parte de la población local, se establece un diálogo con el Sistema de Relaciones Sociales vigente, alcanzando finalmente un consenso.

La movilización de los vecinos de Villaverde y Usera surgió como consecuencia del malestar social entre los vecinos por la degradación social y ambiental, la existencia de barrios chabolistas y los continuos realojos en ambos distritos. Ante esta demanda, la respuesta del Gobierno Regional a dicha movilización fue el establecimiento de una mesa de diálogo, en la que se alcanzó un consenso que se tradujo en un Plan de inversiones, enfocado hacia la erradicación de núcleos marginales, la construcción de nuevos equipamientos e infraestructuras y una mejora en las políticas de educación, formación y empleo.

La característica fundamental del "Plan de Inversiones de los distritos de Villaverde y Usera" radica en que el Gobierno Regional lo diseñó conjuntamente con las Asociaciones Vecinos, incorporando su conocimiento experimentado de la realidad social. Así, se constituyeron diferentes mesas sectoriales donde los vecinos desempeñaron un papel de relevancia definiendo los proyectos e incluso con capacidad para asignar partidas presupuestarias. De esta forma cabe destacar la positiva predisposición de ambos, Gobierno y Asociaciones de Vecinos, lo que dio lugar a que el Plan se pusiera en marcha tan sólo meses después de la firma del convenio.

Por otra parte, en la Evaluación de este Plan de inversiones realizada por la Universidad Politécnica de Madrid se concluyó lo siguiente:

- Se ha conseguido dar respuesta un proceso radical de Movilización Social, integrando las sensibilidades de los interlocutores, a través de un amplio proceso de participación entre la Administración Pública y la población de los distritos de Villaverde y Usera.
- Los coordinadores de la Administración Pública del Plan de inversiones valoraron positivamente este modelo de gestión, de forma que en actuaciones sucesivas les ha servido como guía de acción.

- La gestión conjunta del Plan de inversiones incorpora valores y principios (solidaridad, participación y cohesión social) a la Administración y a la sociedad en su conjunto, generando un estilo propio en la gestión de los recursos públicos.
- La decisión de incorporar la opinión de la población en la planificación y gestión del Plan de inversiones supone una implicación máxima de los vecinos, convirtiéndose en el verdadero motor del Plan. Así mismo, se facilita la descentralización de responsabilidades en la toma de decisiones.
- Los efectos globales y propuestas para el futuro que se presentan como resultado de la evaluación del Plan de inversiones, provienen del profundo conocimiento experimentado de la población en la planificación, gestión y uso de los proyectos.
- Los responsables de la Administración Pública debieran tener en cuenta los resultados de esta evaluación para las próximas acciones a desarrollar en los distritos de Villaverde y Usera, puesto que las propuestas para el futuro que se plantean cuentan con el respaldo mayoritario de la población.

Asimismo, en esta Evaluación se resumía:

“En resumen, las características de la planificación y gestión del “Plan de inversiones de Villaverde y Usera”, además del interés que tiene por los objetivos fijados, le otorgan una importancia científica y académica patente, que puede servir de punto de referencia para próximas y futuras actuaciones basadas en una orientación por proyectos hacia el desarrollo social y económico. Este Plan ha puesto de manifiesto empíricamente que la orientación por proyectos y la participación en la toma de decisiones adquieren un especial interés en el ámbito de la planificación y gestión de proyectos de desarrollo local de la Administración y Gestión Pública”

5.5. Sobre los Planes Especiales de Inversión y Actuaciones en los distritos de la ciudad de Madrid

Tanto el Ayuntamiento de Madrid, o mejor dicho, el equipo humano que gobernaba la Comunidad de Madrid cuando se llevó a cabo el “Plan de inversiones en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2003)”, como la FRAVM, asumieron que este Plan y su modo de proceder constituye el origen de los Planes Especiales de Inversión y Actuación que se llevaron a cabo en otros distritos de la ciudad de Madrid.

Así, en el año 2003 se inició un modelo sistemático de acción en la ciudad de Madrid, a través de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, dotados con un elevado presupuesto, con el objetivo de lograr un mayor reequilibrio territorial en los distritos madrileños, al tiempo que promover la participación pública en la toma de decisiones y evitar la conflictividad social. En este sentido, los resultados de las evaluaciones externas realizadas validaron estos Planes como una nueva forma de actuar en la Gestión Pública de ámbito local.

5.6. Sobre los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid

Los Planes de Barrio son una secuela del modelo de los Planes Especiales de Inversión y Actuación en distritos, aunque se destaca que tienen la particularidad de conectar aún más con los ciudadanos y promover su participación activa. Un logro que se ha corroborado en las evaluaciones anuales que se han ido realizando desde que se pusieran en marcha en el año 2009.

De esta forma, estamos con Friedmann (2011) que un buen barrio es aquel en el que las personas participan en la vida cotidiana. Ante los problemas de una gran ciudad, es necesario desglosarlos en partes más manejables, es decir, tendremos que proceder a recuperar nuestras ciudades, barrio por barrio, siendo éste no una mera unidad administrativa burocrática, sino entidades vivas y organizadas.

Friedmann (2011) lo resume así:

“Antes que nada, existe un primer paso sumamente importante: los actores responsables del sector público, incluyendo a urbanistas y funcionarios, entre otros, tienen que reconocer la prioridad social de las personas por encima de los equipamientos y las infraestructuras en el proceso de urbanización, no sólo como objetivos de las intervenciones planificadas sino como sujetos titulares de derechos humanos y ciudadanos. Entre estos derechos está el “derecho a la ciudad”, que incluye el derecho por parte de los ciudadanos a ser tomados en serio como socios potenciales en la mejora de los barrios. Este es el primer posicionamiento filosófico y ético crucial de la administración local en relación con sus ciudadanos. Todo lo demás fluye a partir de este primer movimiento”

Por tanto, se considera que los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid son un instrumento muy acertado para el desarrollo local, y por tanto, es de justicia reconocer la innovación y el esfuerzo tanto del Ayuntamiento de Madrid como de las asociaciones de vecinos por poner en marcha un nuevo modelo de gestión en el ámbito local. En este sentido, el mejor aval es que se adelantaron a todo un referente mundial en el área de la planificación como John Friedmann, que en 2011, tres años después de los primeros Planes de Barrio, afirmaba:

*“Un documento que describa las necesidades de un barrio, tanto a corto como a más largo plazo, puede denominarse **Plan de Barrio**. Es un plan elaborado por las mismas personas que viven allí y que consideran el barrio su hogar. Cuando se concibe de esta manera, la planificación del barrio se convierte en un proceso continuo que sigue año tras año. Si los proyectos tienen éxito en su ejecución y el proceso produce la mejora real de la vida colectiva, podemos decir que tanto la ciudad como sus barrios están avanzando en la dirección del objetivo a largo plazo de la sostenibilidad social” (Friedmann, 2011).*

5.7. Resumen

Partiendo de la realidad del Plan de inversiones en los distritos madrileños de Villaverde y Usera, se inicia un proceso de investigación que establece unas hipótesis y un cuerpo teórico de reflexión que dan lugar a un modelo, el cual, trata de explicar la realidad de estudio, y que en esta tesis es el MGPDL. Una vez

formulado, en el capítulo III, y siguiendo el esquema metodológico de la investigación, en este capítulo IV se ha llevado a cabo la última parte en lo que se refiere a la aplicación del modelo a la realidad, es decir, se trata de determinar si los principios y relaciones que establece el modelo a partir de la teoría se corresponden con los datos observables de la realidad, de manera que se comprenda mejor la realidad, se explique o pueda predecir otras realidades. Por tanto, a fin de cuentas, también se juzga si el modelo es consistente en sus argumentaciones teóricas, es decir, verificar: “comparar la realidad con el modelo para garantizar que la realidad es una implementación correcta del modelo”.

En este sentido, el MGPLD parte de cuatro principios teóricos: el poder de la comunidad política, de la Planificación como Movilización Social a la Planificación como Aprendizaje Social, el Proyecto de Desarrollo como acción de cambio y el protagonismo de la población en la evaluación.

El primer principio hace referencia a la capacidad de la población para participar en la vida pública, y poder cambiar su propio destino, y esto es lo que hicieron los vecinos de Villaverde y Usera cuando se plantearon reclamar actuaciones específicas en sus distritos, que finalmente expresaron en la movilización social “Movimiento por la Dignidad del Sur”.

El segundo principio se dirige principalmente a los gobernantes, que tienen la capacidad de decidir, a los que se les conmina a escuchar a la sociedad movilizada, en primera instancia, estudiar la posibilidad de dar respuesta a sus reivindicaciones, después, y si es posible, incorporar a los ciudadanos en la construcción del plan de acción, es decir, exactamente lo que hizo el gobierno de la Comunidad de Madrid; escuchar al “Movimiento por la Dignidad del Sur”, negociar con ellos un plan (Planificación como Movilización Social), e incluirlos en la toma de decisiones (Planificación como Aprendizaje Social).

El tercer principio aboga por la resolución de problemas por “proyectos de desarrollo” que tienen como características propias la dimensión social, ambiental, económica y técnica, y que se consideran todas aquellas actuaciones que ayudan a transformar la realidad. En el Plan de inversiones de Villaverde y Usera se llevaron a cabo 38 proyectos de desarrollo.

Por último, el cuarto principio entiende que el diseño conjunto del plan de actuaciones, debe ir acompañado de una evaluación participativa, de manera que el conocimiento de la población permita extraer conocimiento útil, al mismo tiempo que convierta a los ciudadanos en dueños de su futuro. Así, la evaluación externa que coordinó la Universidad Politécnica de Madrid buscó estos objetivos mediante la aplicación de las metodologías de evaluación participativas SEIPA y *“Empowerment Evaluation”*. El primero de ellos se logró a través de toda la información obtenida mediante “preguntas clave”, mientras que el segundo, si ciertamente no se puede afirmar con rotundidad que se alcanzó, sí que permitió a los vecinos ser conscientes de la existencia de una herramienta como el “Taller de EE” de fácil reproducción tanto por ellos mismos como por los poderes públicos.

Así mismo, el MGPDL se construye en base a la cultura del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), y a la estrategia empresarial “gestión por proyectos”. Como se estipuló en el capítulo II, los principios que se aceptan de la NGP para esta investigación son la eficacia y la eficiencia, la transparencia y el *“empowerment”*. La eficacia y la eficiencia, entendidas como “eficacia política”, que representaría los objetivos a conseguir diseñados por la acción política de los gobernantes y los ciudadanos, alcanzar estos objetivos políticos sería de una Gestión Pública eficaz, y “eficiencia ética”, como la utilización de mecanismos de gestión que tenga en cuenta a las personas por encima de todo. Para conseguir esta eficacia y esta eficiencia, la NGP determina que se deben incorporar técnicas de la gestión privada a la gestión pública. En este sentido, en el Plan de inversiones de Villaverde y Usera, lo que subyace es la aplicación de la “gestión por proyectos” del ámbito privado a la gestión pública. Una estrategia empresarial que sugiere considerar a la organización como un proyecto, flexibilidad en la toma de decisiones, asegurar la calidad del servicio (público), promover la responsabilidad compartida, empoderar a los empleados (ciudadanos), orientación al cliente (ciudadano) y desarrollar un aprendizaje continuo.

Por su parte, el principio de la transparencia se cumple con la Evaluación realizada por la Universidad Politécnica de Madrid, y el de *“empowerment”*, con la consideración de la población como actores principales de la vida pública con capacidad de decisión, así como con su incorporación en la evaluación del Plan, mediante las metodologías participativas SEIPA y *“Empowerment Evaluation”*.

Finalmente, el objetivo del MGPDL es el desarrollo local, es decir, un proceso continuado en el tiempo, de carácter endógeno, mediante el aprovechamiento de los recursos propios, y en el que los miembros de la comunidad política participan activamente en el diseño y evaluación de un plan de actuación para mejorar su calidad de vida. En este sentido, podría decirse que se logró pues los problemas que originaron la movilización social en los distritos de Villaverde y Usera, tras la implementación del Plan de inversiones, apenas tenían relevancia: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%).

En cuanto a la validación del MGPDL, lo que se persigue es que el modelo aplicado a otra realidad distinta, pero similar, en nuestro caso los Planes de Inversión y Actuación en distritos y barrios de la ciudad de Madrid, a la realidad de partida, el Plan de inversiones de Villaverde y Usera, la explique de nuevo, y al compararla, pueda concluirse que el modelo tiene una cierta precisión, de manera que le confiera credibilidad para ser desarrollado tanto por los gestores políticos como por los ciudadanos.

Así, siguiendo con el esquema anterior, se evidencia que los principios del MGPDL también se cumplen, pues en los Planes de distritos y barrios la población decide las actuaciones; son planes fruto del Aprendizaje Social; se llevan a cabo mediante actuaciones que podrían considerarse “Proyectos de Desarrollo”, ya que sobre una base técnica de viabilidad se refieren a aspectos ambientales, sociales y económicos de los vecinos; y finalmente, la población se incluye en un proceso de seguimiento y evaluación. Sin embargo, comparando la metodología de actuación de estos planes, en la que la participación de la población en la evaluación se lleva a cabo mediante comisiones, con el MGPDL, se entiende que las metodologías participativas del SEIPA y de “*Empowerment Evaluation*” son más completas para lograr este objetivo.

Igualmente, los tres principios del paradigma de la NGP se cumplen en los Planes en distritos y barrios, puesto que como se ha demostrado en este capítulo, la filosofía de actuación que siguen estos planes es la del Plan de inversiones de Villaverde y Usera.

El objetivo de los Planes en distritos y barrios es el reequilibrio social y económico, es decir, desarrollo social y económico de estas zonas geográficas, a partir de la inclusión de los ciudadanos en la decisión de la forma y el modo de cómo lograrlo, y con los distritos y barrios como espacio territorial integrador de

oportunidades y necesidades, lo que, en consonancia con lo explicado anteriormente, hace referencia a “lo local”. Por tanto, el objetivo es similar al del MGPDL, el desarrollo local.

En conclusión, la realidad es la que es, pero su interpretación es múltiple. El MGPDL es una interpretación del Plan de inversiones de Villaverde y Usera, que a su vez, también se considera que interpreta la realidad de los Planes de Actuación e Inversión en distritos y de los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid. Por tanto, y aunque no es posible probar de manera absoluta que el MGPDL es válido para todas las realidades similares, si se pretende concluir que es un modelo en el que se puede tener confianza. Éste es, a juicio del autor de esta tesis, el objetivo de la aplicación y la validación, aumentar la confianza en el modelo y en sus resultados.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADAMS, I; DYSON, R.W. (2007). "Fifty Major Political Thinkers". Routledge. New York.
2. ALGUACIL, J; DE LA MATA, M.P. (2000). "Metodologías para la acción asociativa en el desarrollo local" FRAVM – Fondo Social Europeo – Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.
3. ALVAR, A. (1989). "El Nacimiento de una Capital Europea: Madrid Entre 1561 y 1606". Turner Books. Madrid.
4. APARICIO, M., CAZORLA, A., et al (2006). "Evaluación de Proyectos y Capital Social: Plan de Inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998- 2004)". X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Valencia.
5. 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.
6. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2004). "Planes especiales de inversión y actuación territorial 2004-2008". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
7. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2005). "Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid". Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid 10/01/2005 núm. 7, pp. 98-106
8. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006). "Finalizan los Planes Especiales de Inversión en cinco distritos". Nota de prensa. Madrid.
9. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006). "Plan de actuaciones 2006-2011 para el distrito de Villaverde". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
10. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2008). "El Ayuntamiento pone en marcha el segundo plan de inversiones para Usera". Nota de prensa. Madrid.

11. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2008). "Planes de Barrio". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
12. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2010). "Evaluación de los Planes de Barrio 2009". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
13. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2011). "Evaluación de los Planes de Barrio 2010". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
14. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012). "Evaluación de los Planes de Barrio 2011". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
15. BARIANI, L. (2003). "Almanzor". Nerea. San Sebastián.
16. BRANDIS, D. (2012). "El estancamiento de los últimos desarrollos urbanos de la periferia madrileña. crisis inmobiliaria y estrategias de ordenación". En Ángel Miramones, Dominic Royé y Jose Ignacio Villa, "Las ciudades y el sistema urbano: reflexiones en tiempos de crisis". XI Congreso del grupo urbana de la Administración General del Estado. Ed. Meubook.
17. CANO, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "La orientación por proyectos como estrategia de gestión para fomentar la cooperación social en el desarrollo". En actas del XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos. Murcia: Asociación Española de ingeniería de Proyectos (AEIPRO).
18. CARVAJAL LE.; BAAMONDE, A. (Eds.) (1986). "Madrid en la Sociedad del S.XIX". Coloquios de Historia Madrileña. Vol. I. Comunidad de Madrid. Madrid.
19. CASTELLS, M. (1983). "The City and the Grass Roots: a Cross-cultural Theory of Urban Movements". Edward Arnold. Londres.
20. CASTELLS, M. (2008). "Productores de ciudad: el movimiento ciudadano de Madrid", en Eds. Pérez Quintana y Sánchez León, "Memoria ciudadana y movimiento vecinal", 2008. Ed. Catarata. Madrid.

21. CASTRO, P. (2003). "Buenos resultados, excelente experiencia". Revista Vecinos de Villaverde y Usera. FRAVM. Madrid.
22. CAZORLA, A; DE LOS RÍOS, I.; SALVO, M. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de planificación del desarrollo local y rural". Universidad Politécnica de Madrid.
23. CHUECA GOITIA, F. (1974): "Madrid ciudad con vocación de capital", Editorial Pico Sacro. Santiago de Compostela.
24. CHUECA GOITIA, F. (1999). "Madrid, pieza clave de España". Real Academia de Historia. Madrid.
25. COMUNIDAD DE MADRID (1998). "Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera 1998-2004". Consejería de Presidencia. Madrid.
26. DE LA MATA, M.P. (2008). "El Movimiento por la Dignidad del Sur: en la Prehistoria de los presupuestos participativos".
27. DE MIGUEL, C (1985). "El barrio de Salamanca en el recuerdo". Artes Gráficas Danubio. Madrid.
28. DÍAZ PUENTE, J.M. (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation: metodología para el seguimiento de programas y proyectos". Editado por A. Cazorla y D. Fetterman". Madrid.
29. FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (Director) (1993): "Historia de Madrid". Editorial Complutense. Madrid, pp. 737.
30. FLORES MONTOYA, C. (1979). "El plan de Ensanche de Madrid de D. Carlos María de Castro". Urbanismo e historia urbana de España. Revista de la Universidad Complutense de Madrid. Volumen XVIII, núm. 115, pp. 517-547.
31. FRADEJAS LEBRERO, J. (2008). "León V de Armenia (Primero y Único Señor de Madrid)". Instituto de Estudios Madrileños (CSIC). Madrid.
32. FRAVM (2003) "Plan 18.000 de Villaverde y Usera". Vecinos de Villaverde y Usera.

33. FRAVM. "Planes especiales de inversiones y actuaciones". <http://www.aavvmadrid.org/index.php/Areas-de-Trabajo/Planes-Especiales-de-Inversiones-y-Actuaciones>
34. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
35. FRIEDMANN, J. (2011). "Barrio por barrio: reclamando nuestras ciudades". URBAN. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (01), pp. 13-20
36. GARCÍA MARTÍN, A. et al (1992). "Madrid. Fronteras y territorio". Temas madrileños. Ayuntamiento de Madrid. Madrid.
37. GAVIRA, C. (1981). "La configuración del eje Prado-Recoletos-Castellana (1630-1975)". Anales del Instituto de Estudios Madrileños, tomo XVIII. Madrid.
38. GAVIRIA, C. (1985). "Guía de fuentes documentales para la historia urbana de Madrid". Instituto de Información y Documentación en Ciencias Sociales. Madrid.
39. GESPLAN (2006). "Evaluación de los proyectos sociales realizados en la Comunidad de Madrid (1998- 2004)". Grupo de Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Local/Rural. Universidad Politécnica de Madrid.
40. JIMÉNEZ, B. (1982). "La renovación urbana en el distrito de Chamberí". Anales de geografía de la Universidad Complutense, núm. 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
41. JULIÁ, S.; RINGROSE, D.; SEGURA C. (1994). "Madrid, historia de una capital". Fundación Caja Madrid-Alianza Editorial. Madrid.
42. LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2007). "Historia de la legislación urbanística". Iustel, Portal Derecho S.A. Madrid.
43. MADRID PARTICIPA. AYUNTAMIENTO DE MADRID. <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Participacion->

[ciudadana?vgnextfmt=default&vgnnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&WT.ac=Participacion_ciudadana](http://ciudadana.vgnextfmt=default&vgnnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&WT.ac=Participacion_ciudadana)

44. MAS, R.; ESPIAGO, J. (1985). "El centro comercial AZCA". Urbanismo e historia urbana en el mundo hispano: segundo simposio, 1982 / coord. por Antonio Bonet Correa, Vol. 2, pp. 1367-1386.
45. MONEO, R. (1970). "El desarrollo urbano de Madrid en los años sesenta". Cuadernos para el diálogo. Número Extraordinario, abril 1970.
46. MONTOLIÚ, P. (1996). "Madrid Villa y Corte: Historia de una Ciudad". Vol. 1. Sílex. Madrid.
47. PÉREZ CAMINO, A. (2007). "Elaboración de la base de datos HISTOMAD sobre la evolución histórica de las divisiones administrativas de Madrid". Trabajo Fin de Carrera. Universidad de Alcalá. Madrid.
48. ROCH PEÑA, F. (1999) "Algunas notas sobre el sistema inmobiliario madrileño en la década de los 50'" en SAMBRICIO, C. (1999) "La vivienda en Madrid en la década de los 50. El plan de Urgencia Social". Editorial Electa. Madrid.
49. RODRÍGUEZ-FERNÁNDEZ, P. (1998). "Ramiro II, rey de León". La Olmeda. Burgos.
50. SAMBRICIO, C. (2004). "Madrid, vivienda y urbanismo: 1900-1960. De la "normalización de lo vernáculo" al Plan Regional". Akal. Madrid.
51. SAMBRICIO, C. (2008). "La construcción de la ciudad liberal". Anales de Historia del Arte. Volumen Extraordinario, pp. 489-503.
52. SIMÓN, J. (1994). "Guía Literaria de Madrid". Tomo II: Arrabales y Barrios Bajos. Instituto de Estudios Madrileños. Madrid.
53. TAMAYO, A. (1946). "Las Iglesias Barrocas Madrileñas". Madrid
54. TERÁN DE, F. (2006). "En torno a Madrid. Génesis espacial de una región urbana". Ed. Lunweg. Madrid
55. VALENZUELA RUBIO, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)". Estudios Geográficos., nº 137.

56. ZUAZO, S. (2003). "Plan Bigador 1941-1946: Plan General de Ordenación de Madrid". Nerea. San Sebastián.

CAPÍTULO V

Conclusiones y futuras líneas de investigación

ÍNDICE

1. CONCLUSIONES	315
2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	318

1. CONCLUSIONES

En este capítulo final se presentan las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo de investigación, así como de la aplicación del Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPDLD) al Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera y a los Planes especiales de actuación en distritos y a los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid.

Del concepto de comunidad política

Como se concluyó en el capítulo I de esta investigación, por comunidad política se entiende la asociación de hombres y mujeres libres para una vida en común, que implica la participación activa en la vida pública, lo que resulta de gran interés para comprender el sistema de relaciones con enfoque en “lo local”. De este concepto surge una nueva visión de las relaciones entre los agentes sociales y económicos de un territorio y los poderes públicos, así como del desarrollo local, esto es, progreso a través de la transformación de los ciudadanos y de los gobernantes, ambos miembros de la comunidad política, en actores políticos corresponsables en la planificación pública, ejecutada mediante proyectos de desarrollo para la mejora de la calidad de vida y, sobre todo, de dueños de su propio destino.

No obstante, a pesar de la riqueza del concepto, y del valor que supondría ponerlo en práctica, no parece que hoy en día esté asumido en toda su dimensión ni por los gobernantes ni por los ciudadanos.

En este sentido, se ofrece una **propuesta de entendimiento** del concepto de comunidad política como **referencia de ayuda en la planificación pública** orientada a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Conclusión que contrasta la hipótesis 1.

De la movilización social al aprendizaje social

La primera respuesta de los poderes públicos frente a las movilizaciones sociales es de rechazo. Sin embargo, en esta investigación se concluye que sería **necesario desarrollar una voluntad política** capaz de extraer el conocimiento experimentado existente en la movilización, el cual, a lo largo de la historia, ha dado lugar a importantes procesos de transformación social. En este sentido, se

demuestra que la planificación como movilización social es una alternativa válida para encauzar este conocimiento experimentado, pero sobre todo desde el convencimiento de que es en la planificación como aprendizaje social donde se expresa y se hace operativo **-voluntad ciudadana-** en su grado máximo, como ha quedado evidenciado en el Plan de inversiones de Villaverde y Usera. Un aprendizaje, el del equipo de gobierno –Comunidad de Madrid- y las asociaciones de vecinos –FRAVM-, que cristalizó en una metodología de actuación oficial de gran valor político, que es la que actualmente se desarrolla en los Planes de distrito y los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid. Conclusión que contrasta la hipótesis 2.

Un modelo que se integra en el paradigma de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) es más un esfuerzo institucional para mejorar el funcionamiento de la administración pública que un cuerpo de conocimiento sistematizado y ordenado. Así la NGP se le considera un nuevo paradigma en la gestión de la Administración Pública que pone el acento en las capacidades gerenciales y el liderazgo por encima de la estructura y la fórmula burocrática. En este sentido, en esta investigación se concluye que, acorde a la NGP, buscar la **eficacia**, la **eficiencia** y la **transparencia**, y promover la consideración del **ciudadano como cliente** y decisor de sus servicios públicos, constituye un **nuevo paradigma en la forma de entender y hacer en la gestión pública**, siendo estos los principios en los que se basa el MGPDL. Conclusión que contrasta la hipótesis 3.

Un modelo que se basa en la “gestión por proyectos”

Del estudio de la realidad objeto de la investigación se concluye que **en el proceso operativo del Plan de Villaverde y Usera, así como en los posteriores Planes de actuación en distritos y barrios de la ciudad de Madrid, subyace la estrategia empresarial “gestión por proyectos”**. Esta estrategia considera a la organización como un solo proyecto, implica flexibilidad en la toma de decisiones, asegura la calidad del servicio, promueve la responsabilidad compartida, se orienta al cliente y desarrolla un aprendizaje continuo para futuras actuaciones. Según la “NCB- Bases para la Competencia de Dirección de Proyectos. Versión 3.0”, cuando una **organización se orienta a proyectos es para ser eficaz, para crecer, para cambiar y poder competir en su mercado**. En

este sentido, los principios por los que aboga esta **estrategia** se consideran **de utilidad para la Gestión Pública**. Conclusión que contrasta la hipótesis 4.

Un modelo en el que los ciudadanos son protagonistas del desarrollo

Se puede afirmar que la participación de la población supuso un fortalecimiento de las relaciones entre los vecinos, representados por la FRAVM, y los poderes públicos, representados por el equipo de gobierno de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, que, como confirmaron todos los entrevistados clave (altos cargos políticos, líderes de las asociaciones de vecinos más representativas), derivó en **corresponsabilidad**, esto es, en un compromiso total de la población de ser partícipes en la construcción de su ciudad, así como en la posibilidad de repetir la experiencia en el futuro, lo que se ha materializado en los Planes especiales de actuación en distritos y los Planes de Barrio de Madrid.

Un modelo que supone transparencia pública

El sistema de gestión que propone el MGPDL persigue la **transparencia pública**, que se logra en la **incorporación de la población en todas sus fases: diseño del plan, ejecución, seguimiento y evaluación**. En este sentido, los representantes de la Administración que participaron en el Plan de inversión de Villaverde y Usera reconocieron, como se evidencia en las encuestas, que la gestión que llevaron a cabo cediendo responsabilidad a los vecinos en el diseño y definición de los proyectos, incluso conociendo la partida presupuestaria, suponía un importante ejercicio de transparencia. Por otra parte, las metodologías de evaluación participativas refuerzan esta idea, ya que reconoce la capacidad de la gente para crear conocimiento y generar soluciones a partir de su propia experiencia.

Un modelo de confianza que se inspira en un caso de éxito

El “Plan de inversiones en los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2003)”, del cual se extrae el Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPDL), y se aplica en primera instancia, podemos decir que merecía ser estudiado como caso excepcional de planificación de movilización social que evoluciona a planificación como aprendizaje social, y sobre todo por su éxito, ya que, como reconocieron todos los interlocutores clave -alta dirección política y líderes vecinales- se cumplió el objetivo de reequilibrio social y económico de

ambos distritos con el conjunto de la ciudad de Madrid, gracias a las infraestructuras y equipamientos construidos, y a los programas sociales implementados. Un hecho que corroboran los resultados de las encuestas a los comerciantes de Villaverde y Usera, en las que **los problemas que originaron la movilización social, tras la implementación del Plan de inversiones, apenas tenían relevancia**: droga (5%), falta de equipamientos (3%) y baja calidad de vida (5%).

De igual forma, las evaluaciones realizadas de los Planes especiales de actuación en distritos, consecuencia del Plan de inversión en Villaverde y Usera, determinan que se está logrando una homogeneización territorial en la oferta municipal de bienes, servicios y equipamientos públicos, lo que contribuye a una mayor equidad económica y social.

Por tanto, se concluye que, asumiendo que no es posible afirmar con carácter absoluto que el MGPDL es válido para todas las realidades similares a la del Plan de Villaverde y Usera, sí **se puede afirmar**, habiéndolo aplicado a los Planes de distrito y a los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid, y habiéndolo comparado con su estructura de funcionamiento, que el **MGPDL es un modelo** en el que se puede tener **confianza** para lograr un **desarrollo local que integre a los ciudadanos en la toma de decisiones de las políticas públicas**, aplique una **estrategia de actuación por proyectos con eficacia y eficiencia**, y **promueva la transparencia pública** mediante la participación de la población en la evaluación de estas políticas. Conclusión que contrasta la hipótesis 5.

2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

El Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (MGPDL) trata en detalle, a lo largo de los diferentes capítulos, los aspectos básicos que lo sustentan como son la consideración de los ciudadanos y de los gobernantes como miembros de una misma comunidad política, los modelos de planificación pública según Friedmann, y más concretamente la planificación como movilización social y como aprendizaje social, la inclusión de las metodologías participativas de evaluación en el proceso continuo de toma de decisiones y la aplicación de la estrategia empresarial “gestión por proyectos” a la gestión pública. Aspectos, todos ellos, que de alguna manera sirven para actuar conforme al paradigma de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, en esta investigación también se mencionan otras cuestiones más superficialmente que

deberían ser tratadas con mayor profundidad, como la adquisición de competencias por parte de los ciudadanos y los gobernantes. Así, sería interesante diseñar una **guía metodológica para la certificación de dichas competencias**, desde el convencimiento de que no sólo se trata de incorporar herramientas de la gestión privada a la Administración Pública, o metodologías de evaluación participativas o conceptos como el de comunidad política, aunque éstas sean unánimemente aceptadas y válidas, sino que se requiere de ciudadanos, políticos y directivos públicos, capaces de implementarlas.

De la misma forma, el modelo se ha aplicado y se valida en distritos y barrios de una gran ciudad como es Madrid. En este sentido, una futura investigación podría centrarse en la **viabilidad del modelo en municipios de reducida población y limitado presupuesto**. Igualmente, la investigación podría girar en sentido contrario, y determinar un modelo de Gestión Pública que con estos principios pudiese aplicarse en el **ámbito regional e incluso nacional**. En el primer caso, el punto más complejo sería la implementación de la estrategia de “gestión por proyectos”, ya que requiere de conocimientos técnicos ciertamente avanzados, mientras que en el ámbito regional y nacional se entiende que la dificultad radicaría en cómo incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como el desarrollo de metodologías de evaluación participativas.

Finalmente, como quedó explicitado en el capítulo I, las movilizaciones sociales para ser reconocidas como un proceso natural de la evolución y el desarrollo de las comunidades políticas tienen que vencer primero la resistencia al cambio de los gobernantes, y posteriormente acoplar su conocimiento experimentado al conocimiento experto para la toma de decisiones. Un hecho que demostró Harich (2010) en los casos de movimientos sociales para la sostenibilidad ambiental mediante técnicas de simulación de sistemas complejos dinámicos. Así, Harich abogaba para eliminar estas barreras de resistencia, divulgar aquellos procesos que hubiesen resuelto con éxito movilizaciones sociales y comunicar los logros obtenidos. En este sentido, y siguiendo a Harich, una futura línea de investigación sería estudiar casos de éxito de movilización social como el del **Plan de inversión en Villaverde y Usera mediante sistemas complejos dinámicos**, de manera que pudieran concluirse datos cuantitativos y cualitativos, y publicarlos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ÍNDICE

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	325
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. ADAMS, I.; DYSON, R.W. (2007). "Fifty Major Political Thinkers". Ed. Routledge. Oxon. New York.
2. ADORNO, TH. W. (2007). "Dialéctica de la Ilustración. Obra Completa 3". Ed. Akal. Madrid
3. AIBAR, C. (2004). "Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva Gestión Pública". Revista Española de Financiación y Contabilidad, Vol. XXXIII, núm. 123, pp. 991-1023
4. ALBERICH, T. (1999). "Gestión Pública, participación ciudadana y desarrollo local". Política y Sociedad, 31, pp. 163-174. Madrid.
5. ALGUACIL, J; DE LA MATA, M.P. (2000). "Metodologías para la acción asociativa en el desarrollo local" FRAVM – Fondo Social Europeo – Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.
6. ALIER, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "Los proyectos de desarrollo en un ámbito local urbano y su relación con el capital social". In: La Ingeniería de Proyectos en España. Estado y tendencia. Ed. J.L Cano. AEIPRO. Zaragoza.
7. ALLEGRINI, M. G. O. (2003). "Desarrollo local, educación e identidad cultural". Estudios sobre educación. Núm. 4, pp. 67-83.
8. ALVAR, A. (1989). "El Nacimiento de una Capital Europea: Madrid Entre 1561 y 1606". Turner Books. Madrid.
9. ÁLVAREZ TURIENZO, S. (2010). "El pensamiento político de San Agustín en su contexto histórico-religioso". en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
10. ÁLVARO, D. (2010). "Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand Tönnies", en Papeles del CEIC, vol. 2010/1, nº 52, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco. <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/52.pdf>
11. ANDER-EGG, E. (1995). "Técnicas de investigación social". Ed. Lumen. Buenos Aires.

12. ANDREWS, R. (2010). "New Public Management and the Search for Efficiency", in T. Christensen & P. Lægreid (Eds.) "Ashgate Research Companion to the New Public Management". Ashgate Press. Aldershot.
13. ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. (2012). "New Public Management and citizens' perception of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness". COCOPS Working Paper No. 7
14. APARICIO, M., CAZORLA, A., et al (2006). "Evaluación de Proyectos y Capital Social: Plan de Inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998- 2004)". X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Valencia.
15. ARANCIBIA (2008). "Política, el aporte de Santo Tomás". <http://www.arbil.org/118toma.htm>
16. ARELLANO, D. (2002). "Nueva Gestión Pública: ¿el Meteorito que Mató al Dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en México". Reforma y Democracia. Revista del CLAD 23, pp. 7-40
17. ARELLANO, D. (2004). "Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina". CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
18. ARELLANO, D; CABRERO, E. (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". Gestión y Política Pública, Vol. XIV, Nº 3, pp. 599-618
19. ARENDT, H. (1951, 2002). "Los orígenes del totalitarismo". Alianza Editorial. Madrid.
20. 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.
21. 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.

22. ARENILLA, M. (S.F.). "Materiales para un debate sobre la participación".
23. ARGYRIADES, D. (2002). "Governance and Public Administration in the Twenty-first Century: New Trends and New Techniques". International Congress of Administrative Sciences. Bruselas.
24. ARISTÓTELES (1984). "Ética para Nicómaco". Espasa-Calpe. (Colección: Selecciones Austral, 37). Madrid.
25. ARISTÓTELES (1997). "Política". Espasa Calpe (Colección Austral, nº 274; ciencias/ humanidades). Madrid.
26. ARON, R. (1967). "Dieciocho Lecciones sobre la Sociedad Industrial". Seix Barral. Barcelona.
27. ARON, R. (1970, 2007). "Ensayo sobre las libertades". Alianza. Madrid.
28. ARROW, K. J. (1950): "A difficulty in the concept of social welfare", Journal of Political Economy, Vol. 58.
29. ARSUAGA, J.L. (2009). "El reloj de Mr. Darwin". Editorial Temas de hoy. Madrid.
30. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE INGENIERÍA DE POYECTOS (AEIPRO) (2006). "NCB- Bases para la Competencia de Dirección de Proyectos. Versión 3.0". AEIPRO. Valencia.
31. AUCOIN, P. (1990). "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". Governance: an International Journal of Policy and Administration, 3, pp. 115-137.
32. AUCOIN, P. (1996). "Reforma administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en Quim Brugue y Joan Subirats (comps.). "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, pp. 293- 515.
33. AYALA, F.J. (2007). "Darwin y el diseño inteligente: creacionismo, cristianismo y evolución". Alianza Editorial. Madrid.
34. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2004). "Planes especiales de inversión y actuación territorial 2004-2008". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.

35. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2005). "Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid". Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid 10/01/2005 núm. 7, pp. 98-106
36. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006). "Finalizan los Planes Especiales de Inversión en cinco distritos". Nota de prensa. Madrid.
37. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006). "Plan de actuaciones 2006-2011 para el distrito de Villaverde". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
38. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2008). "El Ayuntamiento pone en marcha el segundo plan de inversiones para Usera". Nota de prensa. Madrid.
39. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2008). "Planes de Barrio". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
40. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2010). "Evaluación de los Planes de Barrio 2009". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
41. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2011). "Evaluación de los Planes de Barrio 2010". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
42. AYUNTAMIENTO DE MADRID (2012). "Evaluación de los Planes de Barrio 2011". Ed. Área de Gobierno de economía y participación ciudadana. Madrid.
43. AZPURÚA, F. (2005). "La Escuela de Chicago: sus aportes para la investigación de las ciencias sociales". Sapiens: revista universitaria de investigación. Año 6, núm. 2.
44. BARIANI, L. (2003). "Almanzor". Nerea. San Sebastián.
45. BARZELAY, M. (2001). "The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue". University of California Press. Berkeley.
46. BARZELAY, M. (2002). "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizados". Seminario. London School of Economics and Political Science.

47. BARZELAY, M. (2003). "La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas". FCE. México.
48. BARZELAY, M; ARMAJANI, B.J. (1992). "Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government". Berkeley, University of California Press.
49. BENDER, T. (1995). "Cornmunity", en Richard Wightmann Fax y James T. Kloppenberg (eds.) A Companion to American Thought, Oxford.
50. BENEDICTO XVI (PAPA), (2005). En HORN, S.O.; WIEDENHOFER, S., (ed. lit.). (2008). "Creación y evolución: un encuentro con el papa Benedicto XVI en Castel Gandolfo". Editorial Claret.
51. BERMUDO, J.M. (1994). "Maquiavelo, consejero de príncipes". Universidad de Barcelona.
52. BERTELLONI, F. (2010). "La teoría política medieval entre la tradición clásica y la modernidad", en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
53. BIGLIERI, P. (2004). "La sociedad civil desde la perspectiva hegeliana". Instituto Nacional de Capacitación Política de Argentina. http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/Paper_Biglieri.pdf
54. BINMORE, K. (2005). "Natural justice". Oxford University Press. Oxford.
55. BLUMER, H. (1971). "Social Problems as Colective Behavior". Revista Social Problems, vol. 18, núm. 3.
56. BOISIER, S. (1991). "Política económica, organización social y desarrollo regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
57. BOISIER, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, 86, pp. 47-61
58. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (1999). Núm. 266, de 6 de noviembre.
59. BOSTON, J. et al (1996). "The New Zealand Model" Oxford University Press. Oxford.

60. BOUCKAERT, G. (2002). "Administrative Convergence in the EU. Some conclusions for CEEC's", en F. Van den Berg, G. Jenel y L.T. LeLoup, "East West Co-Operation in Public Sector Reform: Cases and Results in Central and Eastern Europe". International Institute of Administrative Sciences. Amsterdam, pp. 59-68
61. BOYNES, G.A. (1998). "Public Choice Theory and Local Government: a comparison of the UK and the USA". Macmillan. Houndmills.
62. BRANDIS, D. (2012). "El estancamiento de los últimos desarrollos urbanos de la periferia madrileña. crisis inmobiliaria y estrategias de ordenación". En Ángel Miramones, Dominic Royé y Jose Ignacio Villa, "Las ciudades y el sistema urbano: reflexiones en tiempos de crisis". XI Congreso del grupo urbana de la Administración General del Estado. Ed. Meubook.
63. BRUGUÉ, Q; SUBIRATS, J. (1996). "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
64. BRUNET, I., PIZZI, A. (2010). "La Acción Colectiva desde la Teoría de la Movilización de Recursos". Sociedad y Utopía.
65. BUARQUE, S. (1999). "Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recife.
66. BUNGE, M. (1975). "La investigación científica". Ed. Ariel. Barcelona.
67. CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (2010). "Open Government: Gobierno Abierto". Algón Editores. Jaén.
68. CANDÓN MENA, J. (2011). "Internet en movimiento: nuevos movimientos sociales y nuevos medios en la Sociedad de la Información". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
69. CANO, J.L. (2001). "La ingeniería de proyectos en España. Estado y tendencia". Ed. Juan Luis Cano. AEIPRO. Zaragoza.
70. CANO, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "La orientación por proyectos como estrategia de gestión para fomentar la cooperación social en el desarrollo". En actas del XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos. Murcia: Asociación Española de ingeniería de Proyectos (AEIPRO).

71. CANOSA DE LOS CUETOS, C. (1987). "Presupuestos". Ed. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica. Universidad Politécnica de Madrid.
72. CARVAJAL LE.; BAAMONDE, A. (Eds.) (1986). "Madrid en la Sociedad del S.XIX". Coloquios de Historia Madrileña. Vol. I. Comunidad de Madrid. Madrid.
73. CASLEY, D; KUMAR, K. (1990). "Seguimiento y Evaluación de proyectos de agricultura". Banco Mundial. Ed. Mundi Prensa. Madrid.
74. CASTELLS, M. (1983). "The City and the Grass Roots: a Cross-cultural Theory of Urban Movements". Edward Arnold. Londres.
75. CASTELLS, M. (2008). "Productores de ciudad: el movimiento ciudadano de Madrid", en Eds. Pérez Quintana y Sánchez León, "Memoria ciudadana y movimiento vecinal", 2008. Ed. Catarata. Madrid.
76. CASTRO, P. (2003). "Buenos resultados, excelente experiencia". Revista Vecinos de Villaverde y Usera. FRAVM. Madrid.
77. CAZORLA, A.; FRIEDMANN J. (1995). "Planificación e Ingeniería: Nuevas tendencias". Taller de Ideas. Universidad Politécnica de Madrid.
78. CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2001). "The new social sensitivity in the engineering of rural development". 1st International Joint Workshop on Rural Development Engineering. AgenEng. Tampere.
79. CAZORLA, A; DE LOS RÍOS, I.; SALVO, M. (2004). "Trabajando con la gente. Modelos de planificación del desarrollo local y rural". Universidad Politécnica de Madrid.
80. CAZORLA, A. et al. (2007). "La metodología Empowerment Evaluation en la planificación de un proyecto de desarrollo para la mujer en comunidades rurales de Puno (Perú)". Comunicación Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Lugo.
81. CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2012). "Rural Development as "Working with People": a proposal for policy management in public domain". Ed. Adolfo Cazorla. Madrid.

82. CAZORLA, A; MIGDELY, J; et al. (2013). "Planning and Community Development: Case Studies". Universidad Politécnica de Madrid. University of California, Berkeley. Madrid.
83. CHICA VÉLEZ, S. (2011). "Una mirada a los nuevos enfoques de la Gestión Pública". *Administración & Desarrollo*, 39 (53), pp. 57-74.
84. CHUECA GOITIA, F. (1974): "Madrid ciudad con vocación de capital", Editorial Pico Sacro. Santiago de Compostela.
85. CHUECA GOITIA, F. (1999). "Madrid, pieza clave de España". Real Academia de Historia. Madrid.
86. CICERÓN (1989). "La República: las leyes". Akal. Madrid.
87. CIG (2004). "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Bruselas.
88. CLAD (1998). "Una nueva Gestión Pública para América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.
89. CLARKE, M. y STEWART, J. (1991). "Choices for Local Government in the 1990's and beyond". Longman. London
90. CLELAND, D.; KING, W.R. (1983). "Systems analysis and project management". Ed. McGraw Hill. New York.
91. CLELAND, D.; KING, W.R. (1988). "Project Management Handbook" Van Nostrand Reinhold. New York.
92. COCKBURN, C (1977). "The Local State". Pluto Press. London
93. COLLADO GONZÁLEZ, S. (2009). "Teoría de la Evolución" en Fernández Labastida, Francisco – Mercado, Juan Andrés (editores), *Philosophica: Enciclopedia filosófica online*. <http://www.philosophica.info/voces/evolucion/Evolucion.html>
94. COM (2001). "Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente". Bruselas.

95. COM (2004). "Informe intermedio sobre el INFORME INTERMEDIO cohesión territorial". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
96. COM (2008). "Libro Verde sobre Cohesión Territorial". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
97. COMAS, D. (2001), La evaluación de programas de ocio alternativo de fin de semana. INJUVE. Madrid.
98. COMAS, D. (2007). "Las políticas de juventud en la España democrática". INJUVE. Madrid.
99. COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2002). "Indicadores comunes para el seguimiento de la programación de desarrollo rural 2000-2006". Dirección General VI de Agricultura. Bruselas.
100. COMUNIDAD DE MADRID (1998). "Plan de inversión en los distritos de Villaverde y Usera 1998-2003". Consejería de Presidencia. Madrid.
101. COMUNIDAD DE MADRID (2004). "Evaluación Intermedia de los Programas de la Comunidad de Madrid cofinanciados por los Fondos Estructurales para el periodo 2000- 2006". Consejería de Presidencia. Dirección General de Cooperación con el estado y asuntos europeos. Servicio de Fondos Europeos y Política Regional. Madrid.
102. CONDE, C. (2001). "Los procesos de innovación y cambio en la Gestión Pública de los países de la OCDE". En Olías de Lima, Blanca, "La Nueva Gestión Pública", Prentice Hall. Madrid.
103. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1787). <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>
104. CORREA, I. (2008). "El desarrollo de sostenible en el ámbito local: metodología para la implementación de una Agenda Local 21. El caso de Punta Umbría (Huelva)". Tesis doctoral. Huelva.
105. CORTÉS, J.; MARTÍNEZ RIU, A. (1996). "Diccionario de filosofía en CD-ROM". Empresa Editorial Herder S.A. Barcelona.

106. COUSINS, J.B.; WHITMORE, E (1998). "Framing participatory evaluation", en "Understanding and Practicing Participating Evaluation" New Directions for Program Evaluation. San Francisco. Núm. 80, pp. 5-23
107. CRAIG, G. (2002). "Toward the measurement of empowerment: The evaluation of community development". Journal of the Community Development Society, 33(1), pp. 124-146.
108. DAHL, R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems". Public Administration Review, Vol. 7 (1), pp.1-11
109. DARWIN, C. (1859, 2002). "El Origen de las especies". Biblioteca Austral, Espasa Calpe, Barcelona.
110. DE COS, M.; TRUEBA, I. (1990). "Definición de proyecto de ingeniería". Actas del VI Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos. Almagro.
111. DE HEREDIA, R. (1981). "Arquitectura y urbanismo industrial. Diseño y construcción de plantas, edificios y polígonos industriales". Sección de Publicaciones de la ETSI Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid.
112. DE HEREDIA, R. (1995). "Dirección integrada de proyectos, project management". Ed. Alianza. Madrid.
113. DE LA MATA, M.P. (2008). "El Movimiento por la Dignidad del Sur: en la Prehistoria de los presupuestos participativos".
114. DE LOS RÍOS, I.; CAZORLA, A. (2002). "Sensibilidad Social y desarrollo rural: la Innovación como proceso de Aprendizaje Social. En "Innovación para el Desarrollo Rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
115. DE LOS RÍOS, I. (2002). "Innovación para el desarrollo rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
116. DE LOS RÍOS, I. et al (2010). "Aprendizaje basado en la ingeniería del proyecto de educación superior: dos décadas de las competencias docentes en entornos reales". Procedia Social and Behavioral Sciences, pp.1368- 1378.

117. DE LOS RÍOS, I.; CADENA-IÑIGUEZ, J.; DÍAZ-PUENTE, J.M. (2011). "Creating local action groups for rural development in México: methodological approach and lessons learned. *Agrociencia*. Vol 45, pp. 815-829.
118. DE LOS RÍOS, I.; PALMA, M.; MIÑÁN, E. (2011). "Competencias genéricas en ingeniería: un estado comparado en el contexto internacional". XV Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Huesca.
119. DE MIGUEL, C (1985). "El barrio de Salamanca en el recuerdo". Artes Gráficas Danubio. Madrid.
120. DE MIGUEL, M. (2000). "Evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos". *Revista de Investigación Educativa*. Vol. 18. Núm.2, pp. 289-317
121. DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (1999). "Social Movements: an introduction". Oxford: Blackwell Publishers, pp. 256.
122. DENHARDT R.B.; DENHARDT J.V. (2003). "The New Public Service: an approach to reform" *International Review of Public Administration*, 8, pp 3-10
123. DENHARDT R.B.; DENHARDT J.V. (2008). "The New Public Service. Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60, pp 549-559.
124. DEWEY, J. (1927, 2004). "La opinión pública y sus problemas". Ed. Morata. Madrid.
125. DÍAZ PUENTE, J.M. (2002). "Diseño y aplicación de un modelo para el seguimiento y evaluación del desarrollo rural en la UE". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
126. DÍAZ PUENTE, J.M., CAZORLA, A., DE LOS RÍOS, I. (2007). "Empowering communities through evaluation: some lessons from rural Spain". *Community Development Journal*. London University Press. Vol 4 (1), pp. 53-67.
127. DÍAZ PUENTE, J.M. (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation: metodología para el seguimiento de programas y proyectos". Editado por A. Cazorla y D. Fetterman". Madrid.

128. DÍAZ-PUENTE, J. M., YAGÜE, J. L., AFONSO, A. (2008). "Building Evaluation Capacity in Spain. A Case Study of Rural Development and Empowerment in the European Union". *Evaluation Review*, 32 (5), pp. 478-506.
129. DÍAZ-PUENTE, J.M., CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. (2009). Empowering Communities Through Evaluation: some lessons from rural Spain. *Community Development Journal*, 44, pp. 53-67.
130. DIMOCK, M (1937). "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. "The Frontiers of Public Administration". Russell and Russell, 1967. New York.
131. DRUCKER, P. (1987). "Las Fronteras de la Administración. Donde las decisiones del mañana cobran forma hoy". Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
132. DRUCKER, P. (1999). "La Sociedad Postcapitalista". Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
133. DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BATOW, S., TINKLER, J. (2006). "New Public Management is dead – long live digital era governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
134. DUNSIRE, A. (1995). "Administrative theory in the 1980s: a viewpoint". *Public Administration*, 73, pp. 17-40
135. DUSSAUGE, M. (2009). "¿Todos los caminos llevan a la nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición". *Revista Chilena de Administración Pública*, Nº 13, pp. 24-51
136. ENGELS, F. (1873, 1955). "Carta a Augusto Bebel", en Marx, Karl y Friedrich Engels *Obras Selectas en dos tomos* (Moscú: Editorial Progreso).
137. ERASMO DE ROTTERDAM (1516, 2007). "Educación del príncipe cristiano". Ed. Tecnos. Madrid.
138. ESPINOZA, M. (1986). "Evaluación de Proyectos sociales". Ed. Humanitas. Buenos Aires.
139. ESPINOZA, R. (2012). "Hegel y el problema del método". *Revista Estudios Hegelianos*. Centro de estudios hegelianos. Vol. I. Valparaíso, pp. 67-77.

140. ESTRELLA, M; GAVENTA, J. (2001). “¿Quién da cuenta de la Realidad? Monitoreo y Evaluación Participativos: Revisión Bibliográfica”. IDS. Material de Trabajo nº 70. Sussex.
141. FALUDI, A. (2005). “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”. Boletín AGE, nº 39, pp. 11-30.
142. FARINATI, A.N. (2012). “El último canto del gallo de esculapio: sociedad civil y estado en Hegel”. Revista estudios hegelianos. Centro de estudios hegelianos. Valparaíso, pp. 2-15.
143. FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (Director) (1993): “Historia de Madrid”. Editorial Complutense. Madrid, pp. 737.
144. FERNÁNDEZ, Y.; FERNÁNDEZ, J.M.; RODRÍGUEZ, A. (2008). “Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas”. Pecunia, 6, pp. 75-105
145. FETTERMAN, D. (2000). “Foundations of Empowerment Evaluation: step by step”. Sage Publications. Thousand Oaks. California.
146. FETTERMAN, D.; KAFTARIAN, S.; WANDERSMAN, A. (1996). “Empowerment evaluation: knowledge and tools for Self-Assessment and Accountability”. Sage Publications. Newbury Park. California.
147. FISHER, R.; URY, W. (1991, 2011). “Getting to yes: Negotiating Agreement without giving in”. Penguin. New York.
148. FLORES MONTOYA, C. (1979). “El plan de Ensanche de Madrid de D. Carlos María de Castro”. Urbanismo e historia urbana de España. Revista de la Universidad Complutense de Madrid. Volumen XVIII, núm. 115, pp. 517-547.
149. FOUCAULT, M. (2006). “Sobre la Ilustración”. Ed. Tecnos. Madrid.
150. FRADEJAS LEBRERO, J. (2008). “León V de Armenia (Primero y Único Señor de Madrid)”. Instituto de Estudios Madrileños (CSIC). Madrid.
151. FRAVM (2003) “Plan 18.000 de Villaverde y Usera”. Vecinos de Villaverde y Usera.

152. FRAVM. "Planes especiales de inversiones y actuaciones".
<http://www.aavvmadrid.org/index.php/Areas-de-Trabajo/Planes-Especiales-de-Inversiones-y-Actuaciones>
153. FREUD, S. (2010). "Psicología de las masas". Alianza Editorial. Madrid.
154. FRIEDMANN, J. (1986, 2001). "Planificación en el ámbito público". Instituto Nacional de Administración Pública. España. Madrid.
155. FRIEDMANN, J. (1992). "Empowerment: The Politics of an Alternative Development". Cambridge, MA: Basil Blackwell.
156. FRIEDMANN, J. (1995). En Cazorla, A. (1995), "Planificación e Ingeniería. Nuevas Tendencias". Edición Taller de Ideas. Madrid.
157. FRIEDMANN, J. (2011). "Barrio por barrio: reclamando nuestras ciudades". URBAN. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (01), pp. 13-20
158. FRIEDMANN, J. (2011). "Insurgencias: Essays in planning theory". Routledge.
159. FUENTES, M. (2000). "El papel de los organismos internacionales y el Desarrollo Local", en Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. "Desarrollo Local: Manual de uso". ESIC- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid.
160. FURUBO, J.E., RIST, R.C. y SANDAHL, R. (2002). "International Atlas of Evaluation". Comparative Policy Analysis Series. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.
161. GALLEGO, I. (1999). "El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas". Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Núm. 4, pp. 103-135.
162. GAMSON, W. (1988). "Political Discourse and Collective Action", en Klandermas; Kriesi; Tarrow. "International Social Movement Research: From Structure to Action". Connecticut: JAI Press. Greenwich.
163. GARCÍA MARTÍN, A. et al (1992). "Madrid. Fronteras y territorio". Temas Madrileños. Ayuntamiento de Madrid. Madrid.

164. GARCÍA SÁNCHEZ, I. (2007). "La nueva Gestión Pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.
165. GAREIS, R. (1990). "Handbook of Management by Projects". Manz. Viena.
166. GAREIS, R. (1991). "Management by Projects: specific strategies, structures, and cultures of the project-oriented company". Roland Gareis Consulting. Viena.
167. GAREIS, R. (2000). "Programme Management and Project Portfolio Management: New Competences of Project-oriented Organizations". PMI Symposium. Houston.
168. GAREIS, R. (2006). "Management of the project-oriented company". En Cleland, D.; Gareis, R. "Global Project Management Handbook. Planning, Organizing, and Controlling International Projects". McGraw-Hill. New York.
169. GAROFOLI, G. (1995). "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (comps.), *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid. Madrid.
170. GAVIRA, C. (1981). "La configuración del eje Prado-Recoletos-Castellana (1630-1975)". *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, tomo XVIII. Madrid.
171. GAVIRIA, C. (1985). "Guía de fuentes documentales para la historia urbana de Madrid". Instituto de Información y Documentación en Ciencias Sociales. Madrid.
172. GESPLAN (2006). "Evaluación de los proyectos sociales realizados en la Comunidad de Madrid (1998- 2004)". Grupo de Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Local/Rural. Universidad Politécnica de Madrid.
173. GIBBON, E. (1776, 2006). "Historia de la decadencia y caída del imperio romano". Ed. Turner. Madrid.
174. GIL, M. (1997) "Conocimiento científico y acción social. Crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber". Gedisa. Barcelona.

175. GIROLA, L. (1997). "El individualismo según Durkheim". Revista Sociológica. Filosofía y sociología política, núm. 14, pp. 70-87.
176. GODOY, O. (1983). "Tocqueville y la democracia de las libertades". Revista de Ciencia Política. Vol.V, nº 1, pp. 30-47.
177. GOFFMAN, E. (1974). Frame Analysis. Harper and Row. London.
178. GÓMEZ-POMAR, J (2007). "Transparencia Pública". Prólogo. Editorial Empresarial. Madrid.
179. GONZÁLEZ ALTABLE, M. P. (1995). "Liberalismo vs. Comunitarismo (John Rawls una concepción política del bien)". Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho. Nº 17- 18, pp. 117-136.
234. GONZÁLEZ DE CANALES, F. (2003). "Concepto de desarrollo local". Nota técnica del Instituto de Desarrollo Comunitario. Fundación INFODAL. Madrid. GONZÁLEZ NARES, G. (2012). "Santo Tomás Moro y la política: Utopía". http://encuentra.com/imitacion_de_cristo/santo-tomas-moro-y-la-politica-utopia/
180. GOULD, S. J. (1980). "Sociobiology and the Theory of Natural Selection". In G. W. Barlow and J. Silverberg, eds., Sociobiology: Beyond Nature/Nurture? Boulder CO: Westview Press, pp. 257-269
181. GOW, J.; DUFOUR, C. (2000). "Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?" International Review of Administrative Sciences", 66(4), pp. 573-593.
182. GUNN, L. (1996). "Perspectivas en Gestión Pública". Brugué, Quim y Subirats, Joan, "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
183. GUERRERO, D. (2011). "Modelo de aprendizaje y certificación en competencias en la dirección de proyectos de desarrollo sostenible". ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
184. GUERRERO, D.; DE LOS RÍOS, I. (2012). "Professional competences: a classification of international models". Procedia Social and Behavioral Sciences, 46, pp. 1290-1296.

185. GUERRERO, O. (1976). "Teoría Administrativa de la Ciencia Política". UNAM. México
186. GUERRERO, O. (1999). "Teoría Administrativa del Estado". Oxford University Press. Mexico.
187. GURR, T.R. (1970). "Why Men Rebel?" Princeton University Press. Princeton.
188. HARICH, J. (2010). "Change resistance as the crux of the environmental sustainability problem". System Dynamics Review. Vol.26. Núm.1, pp. 35-72.
189. HARSANYI, J.C. (1955). "Cardinal welfare, individualistic ethics, and interpersonal comparisons of utility". Journal of Political Economy, pp. 309-321.
190. HATCHUEL, A.; LE MASSON, P.; WEIL, B. (2002). "De la gestión de los conocimientos a las organizaciones orientadas a la concepción". <http://www.oei.es/salactsi/hatchuel.pdf>
191. HAUS, M.; HEINELT, H. (2004). "How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement". Edited by Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart. Routledge. London.
192. HAYEK, F. (1944, 2005). "Camino de servidumbre". Editorial Alianza. Madrid.
193. HAYEK, F. (1960, 2009). "Los fundamentos de la libertad". Unión Editorial. Madrid.
194. HENNIS, W. (1981). "La nueva ciencia política de Tocqueville". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 22, pp. 7-38.
195. HERRERO GARCÍA, J (2005). "Los conceptos de proyecto y obra de ingeniería civil. Su configuración en la España del S.XIX". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
196. HERREROS, J. (1990). "Animación de la actividad económica y social en el medio rural". Renovación rural. Núm. 10, pp. 22-26.

197. HIRSCHMAN, A. (1982). "Shifting Involvements: Private Interest and Public Action". Blackwell. Oxford.
198. HOBBS, T. (1651, 2002). "Leviatán". RBA. Barcelona.
199. HOGGETT, P.; HAMBLETON, R. (1997). "Decentralization and Democracy. Localising Public Services". Bristol University.
200. HONNETH, A. (1999). "Comunidad. Esbozo de una historia conceptual". isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/89/89
201. HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" Public Administration. Vol. 69, spring, pp. 3-19.
202. HOOD, C. (1995). "The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme". Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, (2/3), pp. 93-109.
203. HOOD, C.; JACKSON, M.W. (1991). "Administrative argument". Aldershot. Dartmouth.
204. HOOD, C.; PETERS, G. (2004). "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?" Journal of Public Administration Research and Theory, 14(3), pp. 267-282.
205. HSU y WANG (2004). "The institutional Design and Citizen Participation in Local Governance", en "The role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance". Jabes, J. Asian Development Bank. [//bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/130/1/T0003288.pdf](http://bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/130/1/T0003288.pdf)
206. HUGHES, O.E. (1996). "La Nueva Gestión Pública". Brugué, Quim y Subirats, Joan, "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
207. HUGHES, O.E. (2003). "Public Management and Administration. An Introduction". Macmillan Press Ltd. New York.
208. INDA, G. (2008). "La interrogante política en Émile Durkheim. El abordaje del Estado moderno en la última fase de su producción (1897-1915)". Sociológica, año 23, número 67, pp. 109-148.

209. INDA, G. (2009). "Las concepciones del Estado de Durkheim y Weber ante la teoría política marxista: vínculos, cruces y desacuerdos". Athenea Digital.
210. INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT ASSOCIATION (IPMA) (2006). "National Competence Baseline". Asociación Española de Ingeniería de Proyectos (AEIPRO). Valencia.
211. IRIGOIN, M., VARGAS, F. (2002). "Certificación de competencias. Del concepto a los Sistemas". Boletín CINTERFOR, pp. 75 - 88.
212. ISAAC-HENRY, K.; PAINTER, C. (1991). "The Management Challenge in Local Government. Emerging Themes and Trends". Local Government Studies.
213. JIMÉNEZ, B. (1982). "La renovación urbana en el distrito de Chamber". Anales de geografía de la Universidad Complutense, núm. 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
214. JOHNSTON, H. y KLANDERMANS, B. (1995). "The Cultural Analysis of Social Movements", en Johnston, H. y Klandermans, B. "Social Movements and Culture". UCL Press. London, pp. 3-24.
215. JUAN PABLO II (PAPA), (1996). Discurso en la Academia Pontificia de las Ciencias.
216. JULIÁ, S.; RINGROSE, D.; SEGURA C. (1994). "Madrid, historia de una capital". Fundación Caja Madrid-Alianza Editorial. Madrid.
217. KANT, I. (1793, 2007). "La religión dentro de los límites de la mera razón". Ed. Alianza. Madrid.
218. KAPLAN, R. & Norton, D. (1996). "The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action". Harvard Business School Press. USA. Boston.
219. KENNEDY, G. (2007). "Strategic Negotiation". Gower Publishing Ltd. Hampshire.
220. KORNHAUSER, William. (1959, 1969). "Aspectos políticos de la sociedad de masas". Amorrortu. Buenos Aires.
221. KUHN, T.S. (1970, 2006). "Estructura de las Revoluciones Científicas". Fondo de Cultura Económica de España, SL. Madrid.

222. LÆGREID, P. (2005). "Los políticos y la reforma de la Administración Pública en la era de la Nueva Gestión Pública: el caso noruego". El Colegio de México. Foro Internacional, Vol. XLV, Nº 4, pp. 705-733
223. LARAÑA, E. (1996): "La actualidad de los clásicos y las teorías del comportamiento colectivo", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 74, p.p. 15-43.
224. LAUBACH, D. (2006). "Aspectos del pensamiento político de San Agustín en el contexto de la crisis del imperio". Seminario Evangélico Unido de Teología. El Escorial. Madrid
225. Duns Escoto", en el libro "El pensamiento político medieval". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.
226. LÁZARO, R. (2001). "Adam Smith: interés particular y bien común". Instituto Empresa y Humanismo. Universidad de Navarra.
227. LÁZARO, R. (2002). "Adam Smith: Individuo, Organización Social y Participación.", en Participación. Concepto político y bases metafísicas, XLI Reuniones Filosóficas. Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Filosofía, Universidad de Navarra, celebrado en Pamplona.
228. LÁZARO, M. (2008). "El fundamento de la sociedad civil en el pensamiento franciscano. Del animal racional a la persona libre en Buenaventura y J.
229. LE BOND, G. (1895, 1986). "La Psicología de las masas". Ediciones Morata. Madrid.
230. LEEUW, F.L. (1996). "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers". Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 9, núm.2, pp. 92-102
231. LOCKE, J. (1690, 1948). "An essay concerning the true origin, extent and end of civil government". En Sir Ernest Barker, ed., "Social Contract: essays by Locke, Hume and Rousseau". Nueva York. Oxford University Press.
232. LOCKE, J. (1690, 1980). "Ensayo sobre el entendimiento humano". Ed. Editora Nacional. Madrid.

233. LONGO, F.; ECHEBARRÍA, K. (2002). "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.
234. LÓPEZ GOICOECHEA (2010). "La idea de comunidad política en los Tratados de Príncipes: Erasmo vs Maquiavelo". <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/idea-politica-tratados-principes-erasmo-356488906>
235. LÓPEZ, A. (2003). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento N° 68. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.
236. LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2007). "Historia de la legislación urbanística". Iustel, Portal Derecho S.A. Madrid.
237. LOWDNESS, V. (1995). "Citizenship and Urban Politics", in "Theories of Urban Politics". Edited by D. Judge. Sage Publications. London.
238. LUKES, S. (1984). "Émile Durkheim. Su vida y su obra". CIS-Siglo XXI de España. Madrid.
239. MADRID PARTICIPA. AYUNTAMIENTO DE MADRID. http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Participacion-ciudadana?vgnextfmt=default&vgnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&WT.ac=Participacion_ciudadana
240. MANZ, C. y SIMS, H. (1980). "La administración propia como un sustituto del liderazgo: una perspectiva del aprendizaje social". *Academy of Management Review*, 5, pp. 361- 367
241. MAQUIAVELO, N. (1532, 1999). "El príncipe". Colección El Mundo. N° 70. Unidad Editorial. Madrid.
242. MÁRQUEZ, D. (2002). "Bases metodológicas del desarrollo rural", en Márquez, D., "Nuevos horizontes en el desarrollo rural". Akal. Madrid.
243. MARTÍNEZ FALERO, J.E.; AYUGA, E.; GONZÁLEZ-GARCÍA, C. (2013). "Multiparticipant Decision-Making". En el libro: Editores: Eugenio

- Martínez-Falero, Susana Martín, Antonio García-Abril, "Quantitative Techniques in Participatory Forest Management". CRC Press.
244. MARX, K.; ENGELS, F. (1848, 2004). "El Manifiesto Comunista". Alianza Editorial. Madrid.
245. MAS, R.; ESPIAGO, J. (1985). "El centro comercial AZCA". Urbanismo e historia urbana en el mundo hispano: segundo simposio, 1982 / coord. por Antonio Bonet Correa, Vol. 2, pp. 1367-1386.
246. McADAM, D. (1988). "Micromobilization Contexts and Recruitment to Activism" en Klandermans, B., Kriesi, H. y Tarrow, S. (eds.), "From Structure to Action". JAI Press. Greenwich, pp. 125-154.
247. McCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (1977). "Resource Mobilization and social Movements: A Partial Theory". American Journal of Sociology, núm. 86, pp. 1212-1241.
248. MCTAVISH, D.; PYPER, R. (2007). "Monitoring the Public Appointments process in UK". Public Management Review, Vol. 9, pp. 145- 153.
249. MELUCCI, A. (1999). "Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia". El Colegio de México. México, DF.
250. MIDGLEY, M (1985). "Evolution as a Religion: Strange Hopes and Stranger Fears". Routledge.
251. MIDGLEY, M. (1979). "Beast and Man, the Roots of Human Nature". Harvester Press. Hassocks.
252. MIÉ, F. (2005). "Acción y política en la República de Platón". Revista Signos Filosóficos, julio-diciembre, vol. VII, núm. 14.
253. MONEO, R. (1970). "El desarrollo urbano de Madrid en los años sesenta". Cuadernos para el diálogo. Número Extraordinario, abril 1970.
254. MONOD, J. (1970, 1987). "El azar y la necesidad". Ed. Orbis. Barcelona.
255. MONTES, A. (2010). "Propuesta metodológica para la evaluación ex post de proyectos de cooperación al desarrollo. Aplicación al programa de cooperación integral productiva Lurigancho-Chosica (Perú)". Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.

256. MONTOLIÚ, P. (1996). "Madrid Villa y Corte: Historia de una Ciudad". Vol. 1. Sílex. Madrid.
257. MOORE, M. (1995). "Creating Public Value. Strategic management in government". Harvard University Press.
258. MOSHER, F. y CIMMINO, S. (1961). "Ciencia de la Administración". RIALP. Madrid.
259. MOVIMIENTO EUROPEO DE LA RURALIDAD (2002). "La cohesión territorial de la UE: ¿qué reconocimiento y qué tipo de herramientas precisan los espacios rurales?".
260. MUIÑOS, B.; CORTEGIANO, G. (1998). "Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo". Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Núm. 113.
261. MUÑOZ, B. (2009). "Escuela de Frankfurt: primera generación". "Escuela de Frankfurt: segunda generación". En el libro "Diccionario Crítico de Ciencias Sociales". Varios autores. Ed. Plaza y Valdés-Universidad Complutense. Madrid.
262. NASH, J. F. (1950). "Non cooperative Games". Ph. D. Dissertation Princeton University.
263. NEVEU, E. (2000). "Sociología de los movimientos sociales". Ediciones ABYA-YALA. Quito.
264. NIEMELÁ, 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". INAP. Madrid.
265. NOCERA, P. (2008). "Masa, público y comunicación. La recepción de Gabriel Tarde en la primera sociología de Robert Park". Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. [//pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/19/pablonocera.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/19/pablonocera.pdf)
266. NÚÑEZ, A. (2012). "El nuevo directivo público. Claves de liderazgo para la Gestión Pública". Ed. EUNSA. Madrid.

267. O BARROSO, M. (2010). "La teoría del Desarrollo Local", en O Barroso, M y Flores, D., "Teorías y estrategias de Desarrollo Local". Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.
268. OCAMPO, R. (2009). Revista Cibionte
269. OECD (1988). "Public Management Developments". París.
270. OECD (1990). "Public Management Developments". París.
271. OECD (1995). "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries". París.
272. OLÍAS DE LIMA, B. (2001). "La evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública", en B. Olías de Lima (coord.), "La Nueva Gestión Pública". Prentice-Hall. Madrid.
273. OLSON, M. (1965, 1971). "The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups". Harvard University Press. Cambridge.
274. OMAR, G. (2004). "El mito del nuevo "Management" público". Revista Venezolana de Gerencia (RVG). Año 9. Nº 25, pp. 9-52
275. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (1997). "La ética en el Servicio Público". Ministerio de Administraciones Pública. Madrid.
276. ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES DE UNIDAS (1980). "Manual de mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública". Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Nueva York.
277. ORTEGA Y GASSET, J. (1929, 1999). "La rebelión de las masas". Ed. Espasa Libros S.L.U. Barcelona.
278. OSBORNE, D. y GAEBLER, T (1992). "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". Addison-Wesley. Reading, MA.
279. OSORIO, A. (2003). "Mentalidad ciudadana y libertad democrática". Encuentros en Psicología Social, 1(2), pp. 57-60.
280. OSTROM, V., 1973. The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama Press. Alabama.

281. PAINTER, M. (1990). "Values in the History of Public Administration", in Power, J. (ed.), "Public Administration in Australia: A Watersbed". Sidney. pp. 75-93
282. PARK, R.; BURGESS, E. (1924). "Collective Behavior" en Introduction to the Science of Sociology. University of Chicago Press. Chicago. Reproducido en Park, R. (1967). "On Social Control and Collective Behavior". Editado por Ralph Turner. The University of Chicago Press. Chicago
283. PARK, R. (1939). "An Outline of the Principles of Sociology". Barnes and Noble. New York.
284. PARK, R. (1972). "The Crowd and the Public and Other Essays". Henry Elsnor. The University of Chicago Press. Chicago.
285. PARSONS, T. (1937, 1968). "La estructura de la acción social". Guadarrama. Madrid.
286. PENDÁS, B. (2007). "Tocqueville, en el espacio y el tiempo". En el libro "Alexis de Tocqueville. Libertad, igualdad, despotismo". Ed. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Ávila.
287. PÉREZ CAMINO, A. (2007). "Elaboración de la base de datos HISTOMAD sobre la evolución histórica de las divisiones administrativas de Madrid". Trabajo Fin de Carrera. Universidad de Alcalá. Madrid.
288. PÉREZ CAMINO, A. (2007). "Elaboración de la base de datos HISTOMAD sobre la evolución histórica de las divisiones administrativas de Madrid". Trabajo Fin de Carrera. Universidad de Alcalá. Madrid.
289. PÉREZ GARZÓN, J.S. (2001). "Las transformaciones culturales y la cristalización de las ideologías de la modernidad". Capítulo 2, en el libro "El Mundo Contemporánea: historia y problemas", de Julio Arostegui, J. Saborido, y C. Buchrucker. Ed. Crítica. Barcelona
290. PÉREZ LEDESMA, M. (1994). "Cuando lleguen los días de la cólera. (Movimientos sociales, teoría e historia)". Revista Zona Abierta, núm.69, pp. 51-120.

291. PÉREZ RAMÍREZ, B. (2009). "Desarrollo Local: presente y futuro". Jornadas técnicas de desarrollo local. Universidad de Sevilla. Diputación de Almería. Sevilla.
292. PERRY, J.; KRAEMER, K; PEARCE, J. (1983). "Civil Service Reform and the Politics of Performance Appraisal", en D. Rosenbloom, "Public Personnel Policy: The Politics of Civil Service". Associated Faculty Press. London, pp. 140-160
293. PEW RESEARCH CENTRE (1998). "Deconstructing Distrust: How Americans View Government. (<http://www.people-press.org/trustrpt.htm>)
294. PIERRE, J. (1995). "Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration". Edward Elgar. Aldershot.
295. PIERRE, J.; PETERS, G. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration". Journal of Public Administration Research and Theory, 8 (2), pp. 223-243.
296. PLATÓN. (2005). "La república". Alianza Editorial. Madrid.
297. PNUD/OIT/UNOPS/EUR (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/EUR) (2002). "Las agencias de desarrollo local". Nueva York.
298. POLIDANO, C. (1999). "The New Public Management in Developing Countries". Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. Manchester
299. POLLITT, C. (1990). "Managerialism and the Public Services. The Anglo-American experience". Blackwell. Oxford.
300. POLLIT, C (1993). "Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s". Second Edition. Blackwell. Oxford.
301. POLLIT, C. (1996). "Anti- statist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom". Public Administrative Review, 56,1, pp. 81-87
302. POLLIT, C. (2003). "The essential Public Manager". Open University Press. London.

303. POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2010). "La Reforma de la Gestión Pública. Un análisis comparado". Instituto Nacional de Administración Pública. Traducción. "Public Management Reform. A Comparative Analysis". 2004. Oxford University Press.
304. POLLIT, C; DAN, S. (2011). "The impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis". COCOPS Working Paper No. 3.
305. POPPER, K. (1934, 1985). "La lógica de la investigación científica". Ed. Tecnos. Madrid.
306. POPPER, K. (1945, 1994). "La sociedad abierta y sus enemigos". Ed. Paidós Ibérica. Barcelona.
307. PORTER, M. (1996). "What is a strategy?" Harvard Business Review. Boston.
308. POVEDA, R., GONZÁLEZ, M. C., & Gómez-Sement, E. (2007). "Fundamentos de la Dirección y Gestión de Proyectos". Universidad Politécnica de Valencia.
309. PUSEY, M. (1991). "Economic Rationalism in Canberra: A Nation-building State Changes its Mind". Cambridge University Press. Melbourne.
310. RAMIÓ, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 21. Caracas.
311. RAMIÓ, C.; Salvador, M. (2005). "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". CIDOB. Barcelona
312. RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (2010). "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...". Revista Buen Gobierno, Nº 9.
313. RAWLS, J. (1971, 2006). "Teoría de la justicia". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
314. RAWLS, J. (1996). "El liberalismo político". Ed. Crítica. Barcelona.
315. ROCH PEÑA, F. (1999) "Algunas notas sobre el sistema inmobiliario madrileño en la década de los 50'" en SAMBRICIO, C. (1999) "La vivienda

- en Madrid en la década de los 50. El plan de Urgencia Social". Editorial Electa. Madrid.
316. RODRÍGUEZ COHARD, J.C. (2010). "El Desarrollo Local en Europa", en O Barroso, M y Flores, D., "Teorías y estrategias de Desarrollo Local". Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.
317. RODRÍGUEZ-FERNÁNDEZ, P. (1998). "Ramiro II, rey de León". La Olmeda. Burgos.
318. ROUSSEAU, J.J. (1762, 2004). "El contrato social". Ed. Istmos. Colección Fundamentos. Madrid.
319. RUBIO GARCÍA, A. (2004). "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales". Fundación Ortega y Gasset. Circunstancia, núm. 3.
320. RUIZ, C. (2006). "La Certificación Profesional: Algunas Reflexiones y Cuestiones a Debate". Educar (Nº 38), pp. 133 - 150.
321. SALIH, M. (2003). "Governance, Information and Public Sphere". Presentado en el tercer Meeting del Comité de Desarrollo. Economic and Social Council. Addis Abeba
322. SALVO, M. (2004). En Cazorla, A. (2004), "Trabajando con la gente. Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local". Universidad Politécnica de Madrid.
323. SAMBRICIO, C. (2004). "Madrid, vivienda y urbanismo: 1900-1960. De la "normalización de lo vernáculo" al Plan Regional". Akal. Madrid.
324. SAMBRICIO, C. (2008). "La construcción de la ciudad liberal". Anales de Historia del Arte. Volumen Extraordinario, pp. 489-503. SEN, A. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press.
325. SÁNCHEZ GARRIDO, P. (2009). "Amartya Sen, o el desarrollo humano como libertad". Nueva Revista de Política, Cultura y Arte. Universidad Internacional de la Rioja. Núm. 122.
326. SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ, J.J. (2001). "La Administración Pública como ciencia". Plaza y Valdés. México.

327. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.J. (2008). "Las Reformas Neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para Incrementar las Capacidades de Gobierno". Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública , 12, pp. 105-123.
328. SÁNCHEZ, M.; VEGA, J.C. (2006). "La gestión del conocimiento y su relación con otras gestiones". Ciencias de la Información, vol. 37, núm. 2-3, mayo-diciembre, pp. 35-52.
329. SANCHO, C. (2003). "Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de Cohen y Habermas". Revista de Estudios Políticos Nueva Época. Núm. 122, pp. 201-232
330. SANCHO COMÍNS, J.; MARTÍNEZ, J.; MARTÍN LOU, M.A. (2002). "Necesidad de un marco jurídico para el Desarrollo Rural en España". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
331. SANMARTÍN, J. (2006). "El bien común como idea política. John Stuart Mill, los liberales y sus críticos". Revista Foro Interno.
332. SANTO TOMÁS DE AQUINO (1267, 1966). "Suma Teológica. Selección". Espasa Calpe. Colección Austral. Madrid.
333. SANTO TOMÁS DE AQUINO; DE ALVERNIA, P. (2001). "Comentarios a la Política de Aristóteles". Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
334. SARKAR, S. (2007). "Doubting Darwin? Creationist designs on evolution". Blackwell, Oxford.
335. SCHICK, A. (1996). "The Spirits of Reform: Managing in the New Zealand State Sector in a Time Change". State Services Commission. Wellington.
336. SEN, A. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press.
337. SIMON, H. (1946). "The proverbs of Administration". Public Administration Review, Vol. 6 (1), pp.53-67.
338. SIMÓN, J. (1994). "Guía Literaria de Madrid". Tomo II: Arrabales y Barrios Bajos. Instituto de Estudios Madrileños. Madrid.
339. SMELSER, N.J. (1963, 1989). "Teoría del comportamiento colectivo". México. FCE, pp.20-21, citado en Pérez Ledesma (1994), pp. 74.

340. STEWART, J. (1998). "From Local Government to Community Government". Fabian Society. London.
341. TAMAYO, A. (1946). "Las Iglesias Barrocas Madrileñas". Madrid
342. TARROW, S. (1998). "Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics". Cambridge University Press. New York.
343. TAYLOR, C. (1994). "La ética de la autenticidad". Ed. Paidós. Barcelona.
344. TAYLOR, J. (1992). "Information Networking in Public Administration". International Review of Administrative Sciences, pp. 375-389
345. TAYLOR, J.; WILLIAMNS, H. (1991). "Public Administration and the Information Polity". Public Administration, pp. 171-190.
346. TERÁN DE, F. (2006). "En torno a Madrid. Génesis espacial de una región urbana". Ed. Lunweg. Madrid
347. THIEBAUT, C. (1992). "Los límites de la comunidad". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
348. THIEBAUT, C. (1997). "Sujeto liberal y comunidad: Rawls y la unión social". Enrahonar: Quaderns de filosofia. Nº 27, pp. 19-33
349. THOMSON, D. (1967). "Las ideas políticas". Editorial Labor. Barcelona
350. TILLY, C. (1985). "Models and Realities of Popular Collective Action". Social Research, núm. 52, pp. 717-747.
351. TILLY, Charles (1978). "From Mobilization to Revolution". Random. New York.
352. TOCQUEVILLE, A. (1835-1840, 2007). "La democracia en América". Akal. Madrid.
353. TÖNNIES, F. (1887, 2009). "Comunidad y sociedad". Comares. Granada.
354. TORRÓN, R. (1997). "Análisis de sistemas". Monografía. ISDEFE. Madrid.
355. TOURAINE, A. (1984). "El regreso del actor". Eudeba. Buenos Aires.
356. TOURAINE, A. (1990). "Movimientos sociales de hoy. Actores y analistas". Ed. Hacer. Barcelona.

357. TRUEBA, I.; MARCO, J.L. (1985). "Proyectos agrarios y de desarrollo rural". Departamento de proyectos y planificación rural. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
358. TRUEBA, I.; CAZORLA, A.; DE GRACIA, J.J. (1995). "Proyectos empresariales". Ed. Mundi Prensa. Madrid.
359. TRUEBA, I. (2000). "Memoria de cátedra". Departamento de Proyectos y Planificación Rural. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
360. TRUEBA, I. (2001). "Proyecto docente de investigación". Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.
361. TRUEBA, I. (2005). "El proyecto de desarrollo". Apuntes del Máster Internacional de Desarrollo Rural/Local". Universidad Politécnica de Madrid. Fundación Infodal.
362. UREÑA, E. (1979). "La crítica kantiana de la sociedad y de la religión". Tecnos. Madrid.
363. USÁTEGUI, E. (2003). "Comunidad y género en Alexis de Tocqueville". Revista de estudios políticos. Nueva época. Núm. 121, pp. 71-106.
364. VALENZUELA RUBIO, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)". Estudios Geográficos., nº 137.
365. VALCÁRCEL-RESALT, G. (1990). "El Desarrollo Local en España: un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas". Información Comercial Española, 679, pp. 75-94.
366. VALCÁRCEL-RESALT, G. (1995). "Desarrollo rural con enfoque local. Desarrollo sostenible", en Cadenas, A. (1995), "Agricultura y desarrollo sostenible". MAPA. Madrid.
367. VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). "Endogenous Development". Routledge. Londres.
368. VIDUEIRA, P., DÍAZ PUENTE, J.M., AFONSO, A. (2013). "The Worldwide Expansion of Evaluation: a World of Possibilities for Rural Development". Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (70), pp. 159-180.
369. VILLORIA, M. (2000). "Ética pública y corrupción: cursos de ética administrativa". Tecnos. Universitat Pompeu Fabra. Madrid.

370. WALDO, D. (1964). "Estudio de la Administración Pública". Aguilar. Madrid.
371. WALDO, D. (1974). "La Administración Pública del Cambio Social". Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid.
372. W.K. KELLOG FOUNDATION (1998). "The W.K. Kellog Foundation Evaluation Handbook. Philosophy and Expectations". W.K. Kellog Foundation. Battle Creek. Michigan.
373. WEBER, M. (1922, 1993). "Economía y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid.
374. WEBER, M. (1947). "The Theory of Social and Economic Organization". The Free Press. Glencoe.
375. WEBER, M. (2001). "¿Qué es la burocracia?". Ediciones Coyoacán. México D.F.
376. WEISS, C. (1998). "Evaluation: methods for studying programs and policies". Prentice Hall. Nueva Jersey.
377. WILSON, E. O. (1980). "Sociobiología: la nueva síntesis". Barcelona.
378. WILSON, E. O. (2012). "La conquista social de la Tierra". Debate. Barcelona.
379. YAGÜE, J.L. (2007). "El planificador y la planificación en el tiempo". Workpaper. Máster Internacional en Desarrollo Rural-Local, Universidad Politécnica de Madrid.
380. YAGUENOVA, S. (2006). "Una mirada analítica a los movimientos sociales" en Yagenova, S. (comp.) Guatemala: aproximación a los movimientos y luchas sociales del año 2005. FLACSO: Guatemala, pp. 17.
381. ZALD, M. N. y McCARTHY, J. D. (1980). "Social Movement Industries: Competition and Conflict Among SMOs" en Zald, M.N. y McCarthy, J.D. (1987) "Social Movements in an Organizational Society: collected essays". Transaction Publishers. New Brunswick, pp. 162-180.
382. ZALD, M. N. (1992). "Looking Backward to Look Forward: Reflections on the Past and Future of the Resource Mobilization Research Program", en Morris, A.D. and Mueller, C.McClurg. "Frontiers in Social Movement Theory". Yale University Press, pp. 326-348.

383. ZIMMERMAN, M.A.; ISRAEL, B.; SCHULZ, A.; CHECKOWAY, B. (1992). "Further explorations in empowerment theory: An empirical of psychological empowerment". *American Journal of Community Psychology*, 20 (6), pp. 707-727.
384. ZIMMERMAN, M.A. (2000). "Empowerment Theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. In J. Rappaport & Seldman. *Handbook of Community Psychology*. Plenum Publishers. New York, pp. 43-63.
385. ZUAZO, S. (2003). "Plan Bigador 1941-1946: Plan General de Ordenación de Madrid". Nerea. San Sebastián.

ANEXO I

Sinopsis del concepto de *comunidad política* según diferentes autores

ANEXO I. Sinopsis del concepto de comunidad política según diferentes autores

	Comunidad Política	Gobernantes- Estado
Platón	La comunidad se constituye por acuerdo social para satisfacer necesidades elementales ¹⁷⁰ , porque ningún hombre es autosuficiente. Una vez constituida existe un orden superior, un fin, que involucra a sus miembros en un proyecto político, más aún, en una vida política justa, "ideal", que se hace efectiva en la República.	Son los gobernantes-filósofos lo son por capacidad. La moral surge por necesidad, para llevar a buen fin la justicia política ¹⁷¹ , que no es otra cosa que distribuir lo mejor posible las tareas de los miembros.
Aristóteles	<i>"Puesto que vemos que toda "polis" (ciudad) es una cierta comunidad y que toda comunidad está constituida con miras a algún bien (porque en vista de lo que les parece bueno todos obran en todos sus actos), es evidente que todas tienden a un cierto bien, pero sobre todo tiende al supremo la soberana entre todas y que incluye a todas las demás. Esta es la llamada "polis" (ciudad) o comunidad política"- El hombre es un "ser político".</i>	La justicia es virtud, y por tanto los gobernantes que imparten justicia deben ser virtuosos. Y como la virtud viene de la ética, los gobernantes deben ser éticos.
Cicerón	<i>"un pueblo no es una colección de seres humanos unidos de cualquier manera, sino una reunión de grandes números asociadas en un acuerdo respecto a la justicia y una asociación para el bien común".</i> Es una vida práctica, no contemplativa.	Los filósofos deben ser los gobernantes, y su virtud esforzarse por ejercer el mejor gobierno. Aboga por un Gobierno mixto: monarquía, senado y asamblea popular.
San Agustín	Hombre por naturaleza tiende a vivir en comunidad. Si vive para Dios, ciudad de Dios, si vive para los hombres, ciudad de hombres o comunidad política.	Los gobernantes utilizan la política para lograr el fin de la comunidad que es la felicidad. Pero clarifica que la política no es de orden natural en el hombre, es fruto del pecado.
Santo Tomás	La coexistencia política es la forma natural de vida del hombre. El hombre es, por naturaleza, un ser social y político, y no puede dejar de ser esto sin dejar de ser hombre. Entonces, la comunidad política presenta un valor ético intrínseco y propio, es decir, tiene una dignidad indiscutible, y persigue un bien común	El poder político es de origen humano/divino, en cuanto que fue Dios el que quiso que viviéramos en comunidad gobernados por los políticos con la ley natural del hombre, que no es otra que la ley divina inscrita en el hombre. Una tarea complicada, pero virtuosa. Santo Tomás dejó claro que un gobernante que no ejerciera esta ley, de facto podría seguir ostentando el poder, pero en ningún caso sería un gobernante

¹⁷⁰ El acuerdo social platónico no se formula con el objetivo de proteger los derechos individuales ni involucra aspectos de la libertad (Mié, 2005).

¹⁷¹ Esta justicia la ejercen los gobernantes sin leyes, pues su capacidad les confiere la autoridad necesaria para determinar lo justo y lo injusto. De ahí la crítica de Popper a Platón, como el primer totalitario.

ANEXO I. SINOPSIS DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD POLÍTICA SEGÚN DIFERENTES AUTORES

	Comunidad Política	Gobernantes- Estado
Erasmus	Sigue la estela del pensamiento griego y su ideal de la "polis" como desarrollo pleno de los individuos.	Gobernante, virtud y disposición ejemplar.
Maquiavelo	La comunidad era obra del "Príncipe" (gobernante), por lo que sus miembros eran súbditos	Gobernantes, adquisición de destrezas políticas que le dan el poder. El poder nace en el "Príncipe".
Tomás Moro	La comunidad política perfecta es un sistema de igualdad ciudadana, propiedad común, y actividad laboral combinada con el desarrollo de la mente y el espíritu.	Los gobernantes deben cultivar su razón y su espíritu para ejercer la política que logre el bien común.
Hobbes	"El hombre vive en comunidad pero su individualidad siempre está por encima del grupo, y que esta sociedad surge de un acuerdo artificial, basado en el propio interés que busca la seguridad por temor a los demás"	Para ejercer la política de la sociedad, lo mejor es ceder el poder a los gobernantes, con toda la capacidad para establecer las leyes, incluso la moral. (Absolutismo)
Locke	El ser humano, en su libertad, en su bondad y en su estado de paz trasciende a la comunidad. Cree en la capacidad del hombre para desarrollar las cualidades necesarias para convivir con respeto, con humildad y para trabajar en comunidad. Pero es unión no es de origen natural, es fruto del acuerdo.	Mediante este contrato los miembros de la comunidad ceden el poder y confían la tarea de dirigir al pueblo a unos pocos, que siempre estarán en disposición de ser sustituidos ante el fracaso o el abuso (Liberalismo)
Rousseau	El hombre es bueno y feliz, sin embargo, cuando se une para vivir en comunidad, surge lo más pernicioso del hombre como la avaricia por la propiedad y la desigualdad. El acuerdo para vivir en comunidad debe ser para recuperar la bondad del hombre.	El poder emana del pueblo. Los gobernantes deben obediencia a la sociedad y sobre todo, lealtad, porque al servir a la administración del Estado, no hacen sino cumplir con su deber de ciudadanos, al menos esta es la idea que encierra "El contrato social".
Montesquieu	La comunidad política surge a partir de las leyes, porque éstas son el fruto de las costumbres y la cultura de cada comunidad.	Necesidad de unos poderes intermedios que limiten el poder del rey, para que la monarquía no se convierta en despotismo.
Hume	El comercio y la abundancia acaba con la personalidad del hombre transformando a la comunidad política en tan sólo una maquinaria institucional, es decir, la comunidad abandona la política y la cede a una organización superior	Gobernantes deben ser ejemplo de intelectualidad y excelente conducta social, y que además son los intermediarios entre la plebe y la autoridad o el Estado
Adam Smith	El hombre es un ser esencialmente comercial y propietario, y la lógica que rige sus relaciones es la de un intercambio que calcula el beneficio. Smith, transforma la comunidad política en una "comunidad económica", donde los intereses propios, aunque respondan a fines únicamente de enriquecimiento, constituyen el motor de crecimiento de la sociedad.	Los gobernantes lo son por profesión, incluso por vocación. No aspira a un bien común, ni a un bien Supremo; su función se limita a hacer cumplir las leyes, y dejar que los hombres actúen según sus intereses.

ANEXO I. SINOPSIS DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD POLÍTICA SEGÚN DIFERENTES AUTORES

	Comunidad Política	Gobernantes- Estado
Kant	La comunidad busca unirse en torno a unas reglas, delimitadas en los Estados, para dar cabida al desarrollo moral y de las más elevadas disposiciones inscritas en la naturaleza del hombre	El político obligación de ser moral, puesto que es la moral la que debe siempre imperar en el ejercicio de la política.
Hegel	El individuo es poseedor de derechos y de conciencia moral, y a través de la "sociedad civil" llega a la comunidad política universal o Estado ético. La "sociedad civil" es el punto de encuentro entre lo particular y lo universal, el interés individual y el general, el ámbito público y el ámbito privado.	El Estado aparece en las figuras del mundo ético y del mundo de la formación. En el mundo ético el poder del Estado no es el de los gobernantes sobre el pueblo sino el de la comunidad del pueblo sobre sí mismo, como la realidad efectiva de la sustancia ética.
Tönnies	<i>"Comunidad es lo antiguo y sociedad lo nuevo, como cosa y nombre [...] comunidad es la vida en común duradera y auténtica; sociedad es sólo una vida en común pasajera y aparente. Con ello coincide el que la comunidad misma deba ser entendida a modo de organismo vivo, y la sociedad como agregado y artefacto mecánico"</i>	En la comunidad primera (familia) la autoridad de los padres es entendida como educación o instrucción. En las comunidades mayores, «el poder superior que se ejerce es en beneficio del subordinado y que, al hallarse en concordancia con su voluntad, es aceptado». En la sociedad el poder es el del Estado, en el que unos pocos, las clases dominantes, están al servicio de la economía.
Marx	La evolución del hombre en comunidad a lo largo de la Historia es la evolución de los medios de producción, pues es a través de ellos como satisface sus necesidades materiales. A esta evolución Marx la denominó "Materialismo Histórico", en contraposición al capitalismo, cuya sociedad competitiva y ambiciosa, dominada por la burguesía, aniquilaba a las comunidades. Marx propone recuperar de la comunidad política, al estilo aristotélico, en la idea de cada hombre tiene que poder desarrollar sus capacidades, siendo la política el vehículo para hacerlo.	El poder está en manos de la burguesía capitalista que oprime a la clase obrera. Su propuesta es la "lucha de clases", eliminar al Estado actual, y crear un nuevo orden de sistema de relaciones.
J.S. Mill	La comunidad está formada por individuos libres, y su libertad es el mayor de los bienes de la comunidad.	La mejor forma de gobierno es la democracia, aunque advierte de los peligros de la "imposición de la mayoría".
Tocqueville	Las comunidades políticas están constituidas por hombres libres, y esta libertad deber ser preservada como prioridad. Sin embargo, no debe abusarse de la misma, el hombre consciente busca la asociación solidaria para una vida más placentera en comunidad	El Estado debe ser el garante de la libertad: <i>"parece como si los gobernantes de nuestra época solamente trataran de hacer grandes cosas con los seres humanos. Me gustaría que pensarán algo más en hacer de ellos grandes seres humanos, que concedieran menos valor a la obra que al obrero y que recordaran que una nación no conservará por mucho tiempo su fortaleza cuando cada uno de sus habitantes por separado es demasiado débil y que hasta ahora aún no se ha encontrado la forma social ni las configuraciones políticas que transformen a unos burgueses apocados y débiles en un pueblo poderoso"</i>

ANEXO I. SINOPSIS DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD POLÍTICA SEGÚN DIFERENTES AUTORES

	Comunidad Política	Gobernantes- Estado
Durkheim	Lo que permite que exista vida social es el conjunto de creencias, prácticas, usos y costumbres compartidos; es el conjunto de normas y convenciones vinculantes, estandarizadas y generalizadas en un grupo. Difieren de grupo en grupo y de sociedad en sociedad. Al mismo tiempo, determina que no es el individuo lo que determina la teoría social (sociología), lo es la sociedad en sí misma.	“El papel del Estado no consiste en expresar y resumir el pensamiento irreflexivo de la multitud, sino en agregar a este pensamiento irreflexivo un pensamiento más meditado, que es necesariamente diferente. El Estado es, y debe ser, una fuente de representaciones nuevas, originales, que deben permitir que la sociedad se conduzca con más inteligencia que cuando era movida simplemente por sentimientos oscuros que operaban sobre ella”. La democracia implica un poder político diferenciado y separado del resto de las instituciones sociales, pero no aislado de ellas. El Estado es la cabeza que piensa y la administración el brazo ejecutor.
Weber	En la comunidad política se reúnen individuos que comparten valores, siendo la forma de organización adoptada el Estado.	El poder político, el Estado, es la capacidad de dirigir y gobernar las situaciones sociales y supone la toma de decisiones eficaces y legítimas dentro de la sociedad civil. Capacidad de someter a los demás para conseguir su obediencia. Se trata de poder ordenar, obligar, controlar y sancionar, abriendo la posibilidad de que los demás, aquellos sobre los cuales se ejerce el poder, obedezcan y lo hagan de mejor o peor grado
Hayek	Las comunidades y su evolución eran consecuencia del azar, y que nada de lo que se ha construido al albor de las comunidades, como las leyes, la economía o las instituciones tenían en su origen el diseño para un fin, simplemente eran el resultado de la acción del hombre.	El desarrollo de las comunidades es debido al deseo de los individuos de alcanzar mayores bienes particulares, y por eso, constituye un requerimiento indispensable favorecer la libertad de acción de los hombres como prioridad absoluta. Esta es la misión de los gobernantes.
Popper	“Sociedad abierta” como una agrupación de individuos que satisfacen sus necesidades en un mercado libre. Su antítesis serían las “sociedades cerradas” que condujeron al totalitarismo.	Gobierno permitir la libertad del hombre, proporcionándole el menor sufrimiento posible. Gobernantes deben pertenecer a la comunidad científica.
Aron	Para Aron la libertad del hombre era esencial, así como la iniciativa individual. Con respecto al hombre como un todo, lo político es, por definición, más importante que lo económico, pues lo político concierne más directamente al sentido mismo de la existencia. La forma esencial de la política –y de las sociedades– modernas es la democracia, y en este sentido, la ausencia de valores es el gran peligro para las sociedades que, siendo democráticas, pierden el rumbo de la libertad. Por eso Aron preconiza el cultivo de la virtud entre la ciudadanía.	Los gobernantes tienen la obligación principal de defender y garantizar la libertad individual. Del mismo modo, debe ofrecer las mejores soluciones para el desarrollo de la sociedad. Confiere al Estado un papel de superioridad en la toma de decisiones.

ANEXO I. SINOPSIS DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD POLÍTICA SEGÚN DIFERENTES AUTORES

	Comunidad Política	Gobernantes- Estado
Rawls	El bien de la comunidad política radica en participar en un sistema cooperativo para el beneficio mutuo donde los individuos son ontológicamente anteriores a la sociedad. La sociedad es un sistema equitativo de cooperación social entre personas libres e iguales.	Vivir en comunidad generad desigualdades, sociales y económicas, inevitables, pero si la existencia de la comunidad es el fruto de un acuerdo entre todos los individuos, y en este acuerdo se definen las bases de una justicia igual para todos, por tanto esta justicia defendería a todos por igual, salvando las desigualdades de origen y las posteriores derivadas de la acción libre del hombre. Esta es la tarea de los gobernantes, aplicar esta justicia.
Habermas	Las comunidades se han constituido gracias al entendimiento de sus miembros a través del lenguaje. La moralidad reside en los individuos, y del consenso de esta moralidad surgen las comunidades.	Los Estados, sus gobiernos, son los interlocutores legítimos para establecer la comunicación que les permita unificar tradiciones y valores entre las comunidades políticas.
Sen	Destaca el valor fundamental que concede a la libertad de los miembros de la comunidad política. Es en esta libertad individual en la que se sustenta el desarrollo, pues éste mayor será cuanto mayores sean las libertades individuales	Deben garantizar el desarrollo de la comunidad política, atendiendo no sólo a las cuestiones económicas y sociales, sino también a las libertades.

ANEXO I. SINOPSIS DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD POLÍTICA SEGÚN DIFERENTES AUTORES

ANEXO II

**Listado y análisis de las entrevistas.
Evaluación del Plan de inversiones de los
distritos de Villaverde y Usera (1998-2003)**

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

En este anexo se presentan los listados de las entrevistas realizadas, que se corresponden con los representantes clave tanto de la dirección política como de la dirección y los comerciantes asociados a FACOVU (Asociación de Comerciantes de Villaverde y Usera). De la misma manera, se incluyen los análisis de estas encuestas.

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

LISTADO DE ENTREVISTADOS

Representantes Clave y Principales	Relación con el Plan de Inversiones
CLAVE	
Prisciliano Castro	Presidente de la FRAVM
María del Prado	AAVV Unidad de San Cristóbal
Saturnino Ayuso	AAVV El Espinillo
Francisco Rico	AAVV Unidad Este de Villaverde
Francisco Palomera	AAVV Meseta de Orcasitas
Jesús Pedroche	Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid
Luis Peral	Consejero de Transportes de la Comunidad de Madrid
Carlos Izquierdo	Concejal Presidente de Usera
Nieves Sáez de Adana	Concejal Presidente de Villaverde
PRINCIPALES	
Francisco Pascual	Presidente FACOVU
Carmen Herrera	Jefa del Departamento de Servicios a la Ciudadanía
Carmen Ubago	Jefa del Departamento de Servicios a la Ciudadanía
M ^a del Carmen Álvarez	Secretaria General dell Conservatorio de Danza
Antonia García	Directora del IES el Espinillo
Isabel Murias	Directora del IES-FP Villaverde
Juan Diego	Director del CP Ramón Gómez de la Serna
Gema Morgado	Directora de la EEI La Cornisa
Eva Jiménez González	Directora de la EEI La Aldea (Colonia Marconi)
Teresa Vicente García	Directora de la EEI San Fermín
Antonia Zafra	Directora del Centro Cultural Los Rosales
Licinia Ullán Sánchez	Directora del Centro de Mayores María Orúe
Ana Cabrera	Directora de la Residencia para enfermos de Alzheimer
Irma Alvarado	Directora del Centro de Atención a Personas Mayores Usera
Consuelo Gómez Fernández	Directora del Centro de Desarrollo Empresarial de Villverde
Ariadna Tineo Manso	Técnico del CDE - Agente de empleo y Desarrollo Local
Carmen Riquelme	Técnico del CDE - Agente de empleo y Desarrollo Local
Pedro González Chapinal	Técnico del CDE - Agente de empleo y Desarrollo Local
Roberto Díaz Méndez	CDE -1- Empresa Invenium Aplicaciones Informáticas S.L.L
Jesús Puertas	CDE -1- Empresa Zafra y Revuelo
Responsable	CDE -2- Empresa Alianza
Responsable	CDE -2- Empresa Gestión Externa de Créditos Comerciales
Responsable	CDE -2- Empresa Nobotek Desarrollo Tecnológicos S.L.L.

MODELO DE CUESTIONARIO PARA REPRESENTANTES CLAVE

Nombre:

Cargo Plan inversiones Villaverde-Usera (1998-2003):

- 1.- ¿En qué consistió su participación en el *Plan de Inversiones de los distritos de Villaverde y Usera para el periodo 1998- 2003 ó Plan 18.000?*
- 2.- Desde su conocimiento e implicación en el Plan, ¿cuál cree que fueron los principales aciertos de la gestión? ¿Qué balance haría?
- 3.- De las actuaciones llevadas a cabo por el Plan, ¿cuál de ellas destacaría positivamente? ¿Y negativamente?
- 4.- ¿Desde su Consejería se realizaron campañas informativas a los vecinos acerca de la existencia del Plan 18.000 y de la posibilidad de participación directa en la toma de decisiones? ¿Cuál fue la reacción de los vecinos de los distritos? ¿Le sorprendió positivamente?
- 5.- ¿Qué Administraciones Públicas han estado y/o están implicadas en la definición de los objetivos del Plan? ¿Cómo calificaría la relación entre ellas?
- 6.- En su opinión, ¿considera que el sistema de gestión participativo del Plan 18.000 ha permitido el desarrollo de un tejido asociativo fuerte en los distritos?
- 7.- Uno de los principales compromisos con respecto al Plan consistió en invertir la mayor parte del presupuesto en proyectos sociales (formación y educación, equipamientos sociales), al margen de las infraestructuras, ¿en qué medida considera que se han cumplido estos objetivos del Plan?
- 8.- De entre estos proyectos de contenido social, la FRAVM destaca por su especial significación el desmantelamiento del poblado de Torregrosa en Usera. ¿Cuál es su opinión en este sentido?
- 9.- ¿En su opinión cree que el Plan 18.000 ha contribuido a alcanzar el reequilibrio en Villaverde y Usera con el resto de los distritos del municipio de Madrid, uno de los objetivos prioritarios del Plan?
- 10.- ¿Cree que este sistema de gestión consigue que en los vecinos se produzca o aumente un sentimiento de pertenencia al distrito? ¿Por qué?

11.- ¿Considera que este modelo de gestión es trasladable a otros distritos o a otros municipios?

12.- ¿Considera que las infraestructuras desarrolladas a raíz del plan (Gran Vía de Villaverde, mejoras en la Avda. de Córdoba, carretera de Villaverde a Vallecas, carretera de Villaverde a Getafe, etc.) han contribuido a mejorar la comunicación interna y externa del distrito?

13.- De entre los equipamientos construidos, ¿destacarías alguno en particular?

Por último, desearía añadir alguna sugerencia o comentario que no se recoja en este cuestionario.

ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

ANÁLISIS ENCUESTAS REPRESENTANTES CLAVE

NOMBRE	Relación con el Plan	P1.- Participación Plan	P2.- Aciertos-balance	P3.- Positivo-Negativo	P4.- Campañas informativa del Plan	P5.- Administraciones implicadas	P6.- Mejora tejido asociativo
JESÚS PEDROCHE	Consejero de Presidencia (1999)	Coordinador consejerías 1999	Plan participativo Balance positivo	Torregrosa	No	Consejerías CAM-Ayuntamiento Madrid	Sí
LUIS PERAL	Vice consejero Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (1998-2003). Consejero de Trabajo (2001-2003)	Coordinador 2001-2003	Plan diseñado conjuntamente con los vecinos	Gran Vía de Villaverde	No	Consejerías CAM-Ayuntamiento Madrid	Sí
NIEVES SÁEZ DE ADANA	Concejal Villaverde	Reuniones AAVV	Responsabilidad cedida a los vecinos	Torregrosa	Sí, al final del plan	Comunidad y Ayuntamiento mejorables	Sí
CARLOS IZQUIERDO	Concejal de Usera	Reuniones AAVV	Reivindicación vecinos	Torregrosa	No.	Consejerías CAM-Ayuntamiento Madrid	Sí
PRISCILIANO CASTRO	Presidente FRAVM	Interlocutor con la Administración	De movilización social a movimiento ciudadano. Capacidad negociación	Torregrosa	No	Consejerías CAM-Ayuntamiento Madrid	Sí
CONCLUSIÓN DIRECCIÓN POLÍTICA y VECINAL		Coordinación-Negociación-Reuniones	Plan participativo	Torregrosa	No. Puntuales	Consejerías CAM-Ayuntamiento Madrid	Sí

ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

NOMBRE	P7.- Proyectos sociales éxito	P8.- Desmantelamiento Torregrosa éxito	P9.- Reequilibrio	P10.- Gestión conjunta-vecinos- responsabilidad	P11.- Modelos gestión trasladable	P12.- Infraestructuras comunicaciones- Mejora	P13.- Equipamientos destacados	Comentarios finales
JESÚS PEDROCHE	NS	De acuerdo	Desde luego	Sí. Vecinos al asumir gestión compartida, sentimiento de pertenencia territorio	Debería serlo	Sí	Centros educativos	Proceso de gestión compartido. Negociación flexible
LUIS PERAL	Sí. Se deberían haber hecho más	Éxito	Sí. Equipamientos	Sí.	Sí. De hecho es lo que ha pasado	Sin duda	Centro de Música y Danza	Plan prioridad del gobierno CAM +80% proyectos se decidieron al ppo.
NIEVES SÁEZ DE ADANA	Sí.	Sí	Sí. Calidad de vida	Buena decisión	Sí, así se ha hecho	Sí.	NS	Junta Municipal de Villaverde se implicó más que la Junta Municipal de Usera. Vecinos pierden visión de conjunto.
CARLOS IZQUIERDO	Buenos pero escasos	Totalmente de acuerdo	Sí. Mejoró mucho.	Buen sistema de gestión innovador	Así ha sido.	Sí, sobre todo Gran Vía de Villaverde	Centro de Música y Danza	Problema suelo. Plan generó iniciativas nuevas como Capital Local Social.
PRISCILIANO CASTRO	Valoración general positiva	Totalmente de acuerdo	Desde luego	Sí. Vecinos comprueban movilización fruto	Así ha sido.	Sí. Gran Vía de Villaverde	Todos	Plan innovador. Buena experiencia repetible y mejorable
CONCLUSIÓN DIRECCIÓN POLÍTICA y VECINAL	Favorables, aunque insuficientes	Éxito total	Conseguido	Corresponsabilidad	Realizado	Sí	Centro de Música y Danza	Plan innovador, prioritario, flexible

MODELO DE CUESTIONARIO PARA AAVV CLAVE

Nombre:

Asociación de Vecinos:

- 1.- ¿Desde hace cuánto tiempo reside usted en el distrito? ¿Y cómo miembro activo de la AAVV a la que pertenece?
- 2.- ¿En qué consistió exactamente su participación en el Plan 18.000?
- 3.- La FRAVM considera que uno de los grandes logros para la consecución del Plan, tuvo su origen en la capacidad negociadora de las AAVV que convirtieron su movimiento reivindicativo en movimiento ciudadano. ¿Qué opinión tiene al respecto?
- 4.- ¿Considera que el sistema de gestión participativo llevado a cabo en este Plan de inversiones ha permitido el desarrollo de un tejido asociativo sólido en ambos distritos?
- 5.- La FRAVM valora muy positivamente la actuación de las Administraciones Públicas en el proceso de negociación, ¿cuál es su opinión en este sentido?
- 6.- Desde su experiencia y conocimiento del desarrollo del Plan, ¿considera que la FRAVM ha sido un buen interlocutor con la Administración, recogiendo las sensibilidades y preocupaciones de los vecinos?
- 7.- En su opinión, ¿qué aspectos positivos y negativos destacaría del proceso de negociación?
- 8.- De entre los proyectos del Plan 18.000, ¿cuál de ellos destacaría positivamente? ¿Y negativamente?
- 9.- A día de hoy, ¿qué proyectos quedan por ejecutarse del Plan de inversiones?
- 10.- ¿Considera que las infraestructuras desarrolladas a raíz del plan (Gran Vía de Villaverde, mejoras en la Avda. de Córdoba, carretera Villaverde a Vallecas, carretera Villaverde a Getafe, etc.) han contribuido a mejorar la comunicación interna y externa del distrito? ¿Por qué?
- 11.- ¿Cree que los vecinos del distrito cuentan actualmente con una mejor formación con respecto al año 1997, para acceder al mercado laboral, teniendo en cuenta las acciones acometidas a raíz del Plan 18.000?

12.- ¿En su opinión cree que las acciones en materia educativa (construcción de centros de educación infantil, FP) han mejorado las condiciones de ambos distritos?

13.- Uno de los objetivos prioritarios de las AAVV era conseguir focalizar las acciones del Plan en proyectos de contenido social. ¿Considera que el Plan ha tenido éxito en este sentido?

14.- ¿Considera que en líneas generales la calidad de vida de los residentes ha mejorado la accesibilidad a centros sociales, culturales, sanitarios y deportivos?

15.- ¿Destacaría algún proyecto en particular de entre los equipamientos?

16.- ¿Cree que las condiciones en materia de vivienda son adecuadas en el distrito? ¿Cree que han mejorado en relación a los últimos años?

17.- ¿Considera que hay suficientes zonas verdes en el distrito? ¿En cuanto a su calidad?

18.- Durante el periodo de ejecución del plan, la población extranjera en ambos distritos aumentó sensiblemente. ¿Qué aspectos positivos y negativos destacaría en este sentido?

19.- Concluido el Plan, y desde su implicación en el mismo, ¿considera que ha contribuido para que Villaverde y Usera se reequilibren con el resto de distritos?

20.- ¿Considera que la seguridad ciudadana del distrito ha mejorado en los últimos años?

21.- ¿Considera que el distrito es actualmente atractivo para los residentes actuales y futuros?

Comentarios finales

ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

ANÁLISIS ENCUESTAS ASOCIACIONES DE VECINOS (AAVV) CLAVE

NOMBRE	Relación con el Plan	P1.- Tiempo residencia en el distrito- Tiempo miembro de la AAVV	P2.- Participación en el Plan	P3.- Opinión de la negociación	P4.- Gestión- sistema asociativo
MARÍA DEL PRADO DE LA MATA	AA.VV. Unidad de San Cristóbal	Nacimiento	Movilización- Mesas de negociación	AAVV iniciativa- FRAVM interlocutor	Buen sistema. Se creó una red asociativa fuerte entre las AAVV que negociaron
FRANCISCO PALOMERA	AA.VV. Meseta de Orcasitas	Nacimiento- 1994	Movilización- Mesas de negociación	Negociación dura entre las propias AAVV	Sí, además desarrolló una red sólida
FRANCISCO RICO	AA.VV. Unidad Este de Villaverde Bajo	1963- hace 25 años	Movilización- Mesas de negociación	Destacar capacidad negociadora Comunidad Madrid	Sí, se creó una red eficaz
SATURNINO AYUSO	AA.VV. El Espinillo	Nacimiento- Hace 17 años	Movilización- Mesas de negociación	Capacidad negociadora por ambas partes	No. Ya existía un fuerte tejido asociativo
CONCLUSIONES ASOCIACIONES DE VECINOS		Todos conocían la realidad social de los distritos, y ya ocupaban cargos de representatividad en las AAVV	Movilización- Mesas de negociación	Varios puntos: 1) Capacidad negociadora entre las AAVV 2) Acercamiento del Gobierno regional	La mayoría coincide en que el Plan consiguió desarrollar una red sólida entre las AAVV

ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

NOMBRE	P5.- Actuación Administración	P6.- Opinión de la FRAVM	P7.- Aspectos positivos y negativos del Plan	P8.- Qué proyecto destacaría	P9.- Proyectos pendientes	P10.- Infraestruc. comunicación
MARÍA DEL PRADO DE LA MATA	Sí, algunas personas (Luis Peral, Jesús Pedroche y Nieves Sáez)	Buena	Positivo: Las AAVV solidaridad	Gran Vía de Villaverde y Torregrosa		Ha mejorado mucho
FRANCISCO PALOMERA	Mucha facilidad negociadora de la Comunidad, Luis Peral	Buena	Positivo: Las AAVV solidaridad	Centros de Alzheimer y Torregrosa	1) Ctra. San Martín 2) Residencia Eduardo Minguito	Ha mejorado para los coches. No peatones
FRANCISCO RICO	Capacidad negociadora de la Administración	Buena	Positivo: Las facilidades en la negociación de la Comunidad	Gran Vía de Villaverde y Torregrosa	3) Adaptación. Escuela El Espinillo	Sí, ha mejorado mucho
SATURNINO AYUSO	Capacidad negociadora de la Administración y las AAVV	Buena	Positivo: Capacidad negociadora de ambos	Conservatorio y Torregrosa		Sí. Destacar Avda. Córdoba
CONCLUSIONES ASOCIACIONES DE VECINOS	Destacan la capacidad negociadora de Luis Peral y Jesús Pedroche	Hubo reticencias de la FRAVM para hacerse cargo de la negociación. Faltó iniciativa y publicidad	Las AAVV aprendieron a gestionar	Gran Vía de Villaverde tuvo un alto coste y poco servicio, y que fue una imposición y no demanda de los vecinos	La opinión está dividida en cuanto a los grandes proyectos de infraestructuras del Plan. Destacar que las AAVV están conformes con la Gran Vía de Villaverde	

ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-2003)

NOMBRE	P17.- Zonas verdes	P18.- Población extranjera	P19.- Reequilibrio distritos	P20.- Seguridad ciudadana	P21.- Distrito atractivo residentes	Comentarios finales
MARÍA DEL PRADO DE LA MATA	...	....	sí, en cuanto a equipamientos	sí- Torregrosa	....	1) mala coordinación ayuntamiento 2) posición valiente de la comunidad 3) la FRAVM destacó gracias a este plan 4) Enfrentamientos entre las AAVV
FRANCISCO PALOMERA	sí	generan empleo-dificultad convivencia	sí, en cuanto a equipamientos	sí- Torregrosa. En algunas zonas	sí	1) Reacción contraria de muchas AAVV 2) Falta más proyectos sobre las personas
FRANCISCO RICO	sí, mejorables	dificultad convivencia	puntualmente	sí- Torregrosa	sí	1) El plan generó muchas cosas positivas 2) Nacimiento de redes asociativas (FACOVU)
SATURNINO AYUSO	no, falta mucho	Interculturalidad. Falta de capacidad para absorber sus demandas	no del todo	Torregrosa, pero faltan otros núcleos	no- todavía es un distrito de transición	1) Intentar desarrollar el distrito para que la gente no se vaya y se llene de inmigrantes
CONCLUSIONES ASOCIACIONES DE VECINOS		algo mejoró	la mayoría de ellos destaca la convivencia	Sí ha contribuido, sobre todo en equipamientos	Torregrosa	división opiniones

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

Comerciantes FACOVU	Barrio	Distrito
CONFECCIONES AMICA	ORCASITAS	USERA
MANUEL FERNÁNDEZ	ORCASITAS	USERA
SERMIGLAS CRISTALES ALUMINIO Y PERSIANAS	ORCASITAS	USERA
BAR SARROTA	ORCASITAS	USERA
ANTONIO GIL ACEITUNO	ORCASITAS	USERA
JOSÉ E HIJOS	ORCASITAS	USERA
ACOSTA PELUQUERÍA UNISEX Y ESTÉTICA	ORCASITAS	USERA
JOSÉ GALÁN	ORCASITAS	USERA
ANGEL GIGORRO	ORCASITAS	USERA
JOSÉ ALONSO	ORCASITAS	USERA
ALIMENTACIÓN JULIÁN NUÑEZ	ORCASITAS	USERA
MARISOL	ORCASITAS	USERA
RAMIRO FLOREZ	ORCASITAS	USERA
POLLERA VALÍN	ORCASITAS	USERA
PRINCIPE	ORCASITAS	USERA
JULIÁN	ORCASITAS	USERA
POLLERÍA ESTEBAN	ORCASITAS	USERA
POLLERÍA FERNANDEZ	ORCASITAS	USERA
CARNES SELECTAS MARCELINO	ORCASITAS	USERA
GUILLER	ORCASITAS	USERA
BENITO GARCÍA	ORCASITAS	USERA
ANTONIO	ORCASITAS	USERA
ISABEL	ORCASITAS	USERA
BAR LAS PALMERAS	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
TALLER MECANICO DOMINGUEZ	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
LA PERCHA	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
ANCAR I	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
BOUTIQUE VIRGINIA	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
PESCADERIA LA PERLA DEL MAR	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
POLLERIA LEON	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
CAFETERIA LAS FUENTES	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
BAR CIGARRAL TOLEDANO	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
VIDEO CLUB NICO	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
PELUQUERIA ANTONIO	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
ADMINIST. LOTERIA Nº 235	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

Comerciantes FACOVU	Barrio	Distrito
TALLER MECANICO GERMANSÁ, S.L.	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
BAR EL SIGUIENTE	SAN CRISTOBAL	VILLAVERDE
JOSE LUIS VINAGRE	SAN FERMÍN	USERA
MIGUEL SANZ	SAN FERMÍN	USERA
JOSE MANUEL RECATERO	SAN FERMÍN	USERA
ORTIZ OPTICOS S.L.	SAN FERMÍN	USERA
MAGAR PELUQUERIA	SAN FERMÍN	USERA
LEONOR DE LA ROSA GANDARA	SAN FERMÍN	USERA
ROSA CASADO	SAN FERMÍN	USERA
ALFREDO PIQUERAS ALIAS	SAN FERMÍN	USERA
FLORENTINO BERLANGA	SAN FERMÍN	USERA
ILDEFONSO CHAICHIO	SAN FERMÍN	USERA
BLANCA PINTADO LARGO	SAN FERMÍN	USERA
FERNANDO ESPI MORALES	SAN FERMÍN	USERA
PURIFICACION PORTILLO MUÑOZ	SAN FERMÍN	USERA
FRANCISCO LOPEZ	SAN FERMÍN	USERA
VIAJES ECUADOR	SAN FERMÍN	USERA
TOMAS LOPEZ	SAN FERMÍN	USERA
SANEAMIENTOS SAN FERMIN	SAN FERMÍN	USERA
JOYERIA VILLAVERDE	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
REPUESTOS ESPÍNELA	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
POLLERIA PACO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
FLORISTERIA MARI JULI	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
SALORMA	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
IBERO MOBEL	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
CENTRO MEDICO MILOBER	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
CARNICERIA EL RUBIO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
BAR GALAN	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
FRUTERIA SANTA MARIA	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
PELUQUERIA MECHAS	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
ESTANCO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
F.S. RAFAEL ALEGRE	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
OPTICAS EMI	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
JOYERIA RELOJERIA RUIZ	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
OPTICA UNIVERSAL	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
MADERAS MADEBEL	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
SIGLO XXI	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

Comerciantes FACOVU	Barrio	Distrito
CONFECCIONES CALDERON	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
ELFOS ARTESANIA Y DISEÑO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
CAFETERIA EL SIETE	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
PELUQUERIA MODEL´S	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
DEPORTES COSMOS	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
ALMACENES AGUIRRE	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
PERFUMERIA LA PERLA	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
DUBBO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
CALZADOS CARMINA	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
REPOSTERIA CORTES	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
MODAS CAMBALACHE	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
FERRETERIA EL CHAFLAN	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
ASPE ASESORAMIENTO	VILLAVERDE ALTO	VILLAVERDE
Muebles Paco	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Asesores Ovilo	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Cadena "Q"	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Talleres Vallejo	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Galería Turquesa	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Carpintería García	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Talleres Magogar	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Saneamientos Sierra	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Reparación de Calzado	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Radiadores Mesa	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
La Toledana	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Ferretería Montserrat Ortiz	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Persianas Espinillo	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Alimentación Moradillo	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Ferretería Oroquieta	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Hijos de Jesús Fraile	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE
Panadería Lozano	VILLAVERDE BAJO	VILLAVERDE

MODELO DE CUESTIONARIO PARA COMERCIANTES FACOVU

Nombre:	Edad:
Barrio/ Distrito de residencia:	Barrio/ Distrito del comercio:

1. ¿Reside usted en el distrito?
 Si ¿Desde hace cuánto tiempo? *Menos 5 años / 5-10 años / Más 10 años*
 No
2. ¿A qué asociación pertenece dentro de FACOVU?
 Asociación del comercio de Villaverde (Villaverde Alto)
 Asociación de comerciantes pequeña y mediana empresa VERO (Villaverde Bajo)
 Asociación de comerciantes unidos de San Fermín
 Asociación de comerciantes de Usera (Mercado de Orcasitas)
 Asociación de comerciantes del barrio de San Cristóbal de Madrid
3. ¿Conoce usted el Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera 1998- 2003, también conocido como el Plan 18.000?
 Si
 No
4. ¿Considera la creación de FACOVU como un resultado indirecto del Plan 18.000?
 Si
 No
5. ¿Considera que gracias a los proyectos que se desarrollaron ambos distritos mejoraron las condiciones sociales y económicas de los vecinos?
 - Poco/ Bastante/ Mucho
6. ¿De entre los proyectos realizados cuál destacaría? (Ver hoja adjunta con los proyectos)
7. Como comerciante, ¿cree que se ha producido un desarrollo económico en el distrito en los últimos años (desde 1998- 2006)?
 - Bajo/ Normal/ Alto
8. Como vecino del distrito, ¿qué aspectos positivos y negativos destacaría del distrito en el que desarrolla su actividad?

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

9. Una de las acciones del Plan de inversiones fue la iniciativa “ILUMINACIÓN DE CALLES” para el pequeño comercio, que se realiza desde 1998, ¿qué opinión tiene al respecto?

Muy buena

Buena

Regular

Mala

10. Villaverde y Usera han sido los distritos que mayor población inmigrante han recibido en los últimos años, ¿cómo valoraría este fenómeno?

Positivo ¿Por qué?

Negativo ¿Por qué?

Por último, desearía añadir algún comentario o sugerencia no recogido en este cuestionario

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

ANÁLISIS ENCUESTAS COMERCIANTES- FACOVU

	1- Reside distrito		1a- Desde cuando			
	Si	No	<5 años	5 a 10	10 años <	
Orcasitas	23	12	11	0	1	11
San Cristóbal	14	13	1	0	0	13
San Fermín	16	12	4	1	1	10
V. Alto	31	22	9	2	1	19
V. Bajo	17	10	7	0	0	10
TOTAL	101	69	32	3	3	63
%	68,3	31,68316832	30,0	30,0	630,0	

	2- Asociación					
	V.A	V.B	S.F	M.O	S.C	Ning.
				23		
					12	2
			15			1
	29	1				2
		16				
TOTAL	29	17	15	23	12	5
%	28,71	16,83	14,85	22,77	11,88	4,95

	3- Conoce el Plan	
	Si	No
	6	17
	6	8
	4	11
	11	20
	6	11
TOTAL	33	67
%	32,67	66,34

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

4- FACOVU: resultado positivo			
	Si	No	Ns/Nc
	20	3	0
	1	4	9
	6	3	6
	20	4	7
	3	3	11
TOTAL	50	17	33
%	49,50	16,83	32,67

5- ¿Ha mejorado el distrito?					
	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Ns/Nc
	3	9	7	0	4
	6	5	3	0	0
	5	6	2	2	1
	13	13	3	1	1
	4	3	8	2	0
TOTAL	31	36	23	5	6
%	30,7	35,6	22,8	5,0	5,9

6.- Proyecto destacado						
	Orcas	S.Crst	San Fermín	V. Alto	V. Bajo	Total
Avda Cordoba	3	3	2	2	0	10
Calles en gral	0	1	1	1	0	3
Gran Vía	1	2	0	6	0	9
Ctra a Getafe	0	0	0	1	0	1
Ctra a Vallecas	0	0	0	0	2	2
Centros sociales	2	0	0	0	3	5
Colegios	2	0	0	1	0	3
Inst Deportivas	0	3	0	0	1	4
EEI	1	1	2	1	0	5
Conservatorio	0	0	0	1	1	2

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

7- Desarrollo económico 1998-2006					
	Nada	Bajo	Normal	Alto	Ns/Nc
	9	5	9	0	0
	6	4	4	0	0
	8	6	2	0	0
	16	9	4	1	1
	5	4	7	1	0
TOTAL	44	28	26	2	1
%	43,6	27,7	25,7	2,0	1,0

8- Aspectos positivos distritos		
Asociaciones	6	5,94%
Buena convivencia	0	0,00%
Juventud población	5	4,95%
Tranquilo	0	0,00%
Zonas verdes	6	5,94%
Buen barrio	38	37,62%
Localización respecto a Madrid	8	7,92%
Relaciones con vecinos	0	0,00%
Infraestructuras-comunicaciones	30	29,70%
Interculturalidad	3	2,97%
Crecimiento	5	4,95%

8- Aspectos negativos distritos		
Falta transporte público-comunicación	8	7,92%
Inseguridad	32	31,68%
Abandono Admins	10	9,90%
Pocas zonas verdes	2	1,98%
Inmigración	21	20,79%
Droga	5	4,95%
Baja calidad de vida	5	4,95%
Descenso de ventas	10	9,90%
Vivienda	2	1,98%
Distrito deteriorado	2	1,98%
Gitanos	2	1,98%
Falta equipamientos	3	2,97%

**ANEXO II. LISTADOS DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTAS A REPRESENTANTES CLAVE.
EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA (1998-
2003)**

	9- Iniciativa iluminación de calles				
	Mala	Reg	Buena	Muy B	Ns/Nc
	10	6	2	0	5
	0	2	1	0	11
	3	1	0	2	10
	3	11	4	1	12
	0	5	6	0	6
TOTAL	16	25	13	3	44
%	15,84	24,75	12,87	2,97	43,56

	10- Valoración inmigración			
	Positivo	Negativo	Pos y Neg	Ns/Nc
	6	13	1	3
	1	9	4	0
	4	9	3	0
	7	17	7	0
	3	12	2	0
TOTAL	21	60	17	3
%	20,8	59,4	17,2	3,0

ANEXO III

Taller “Empowerment Evaluation” Evaluación del Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera

ANEXO III. TALLER “EMPOWERMENT EVALUATION”. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA

ANEXO III. TALLER “EMPOWERMENT EVALUATION”. EVALUACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES DE LOS DISTRITOS DE VILLAVERDE Y USERA

Resultados del taller de trabajo realizado el 9 de mayo de 2006 en el Rectorado de la Universidad Politécnica de Madrid con las Asociaciones de Vecinos implicadas en el “Plan de Inversiones de los distritos de Villaverde y Usera (1998- 2003).

El taller se basó en la metodología de evaluación “Empowerment Evaluation” desarrollada por el profesor David Fetterman¹⁷² de la Universidad de Stanford (California).

Este taller forma parte de la Evaluación que realiza el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid de los proyectos sociales realizados por la Comunidad de Madrid en el periodo (1998-2004).

¹⁷² Fetterman, D. “Foundations of Empowerment Evaluation”. Thousand Oaks (California), London (UK), New Delhi (India). 2001.

1.- MISIÓN

- Diagnóstico del distrito (problemas)
- Eliminar “Torregrosa”
- Revitalización del distrito
- Reequilibrio con otros distritos
- Reequilibrio entre barrios
- Mejorar imagen distrito
- Mejorar educación
- Sostenibilidad pequeño comercio
- Disminución tasa de desempleo

2.- RECAPITULACIÓN (I)

			Posición
Diagnóstico del distrito (problemas)		0	
Eliminar “Torregrosa”	○○○	3	2º
Revitalización del distrito	○	1	
Reequilibrio con otros distritos	○○○○○○○○	7	1º
Reequilibrio entre barrios	○○○	3	3º
Mejorar imagen distrito	○	1	
Mejorar educación	○○	2	4º
Sostenibilidad pequeño comercio	○○	2	5º
Disminución tasa de desempleo	○	1	

2.- RECAPITULACIÓN (II)

	FP	MP	FR	SA	TOTAL	MEDIA
Reequilibrio con otros distritos	4	5	6	5	20	5
Eliminar "Torregrosa"	10	10	10	10	40	10
Reequilibrio entre barrios	8	7	8	8	31	7,75
Educación	4	2	3	1	10	2,5
Sostenibilidad del pequeño comercio	4	3	2	2	11	2,75
TOTAL	30	27	29	26		5,6
MEDIA	6	5,4	5,8	5,2	5,6	

3.- PLANIFICANDO EL FUTURO

METAS

- Vivienda
- Desempleo
- Sostenibilidad del comercio
- Educación
- Convivencia
- Imagen innovadora del distrito

ESTRATEGIA

- Plan integral vivienda
- Desarrollo eje comercial
- Bajar ratio alumnos/unidad
- Plan integral de educación (civismo)
- Desarrollo polígonos industriales
- Nuevos equipamientos culturales a nivel de municipio

EVIDENCIAS

- Construido el parque científico tecnológico
- Desmantelamiento de “El Salobral” y “Plata y Castañar”
- Construcción Teatro Municipal
- Reedificación nave *Boetticher*
- Accesibilidad a vivienda
- Metro



Foto: Equipo del Taller de Trabajo.

ANEXO IV

**Notas de prensa relacionadas con los
Planes Especiales de Inversión en distritos
y los Planes de Barrio de la ciudad de
Madrid.**

**ANEXO IV. NOTAS DE PRENSA RELACIONADAS CON LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN
EN DISTRITOS Y LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID**

A continuación se incluyen un listado de las notas de prensa que mejor ilustran la visión de los Planes Especiales de Inversión y Actuación en los distritos y de los Planes de Barrio de la ciudad de Madrid desde los medios de comunicación. También se incluyen dos artículos de gran interés, uno de la revista de la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos) y otro de la revista Vecinos de Villaverde y Usera, en colaboración con la FRAVM. A modo de ejemplo se incluyen algunas de ellas por su especial contenido.

LISTADO NOTAS DE PRENSA

- “Ruiz-Gallardón se compromete a invertir en Villaverde y Usera para dignificar la zona”. El País, 21 de junio de 1997
- "Nuevo Villaverde, año III". El País, 6 de enero de 2000.
- “Buenos resultados, excelente experiencia”. Vecinos de Villaverde y Usera, diciembre 2002- enero 2003.
- “Gallardón promete una lluvia de inversiones en Carabanchel, Latina, San Blas y Vicálvaro”. ABC, 22 de marzo de 2003.
- “Un total de 12,6 millones de euros irán destinados al Plan Especial de Inversiones de Villaverde”. www.madriddiario.es, 7 de noviembre de 2006.
- “Los planes especiales de inversión como estrategia de movimiento vecinal”. FRAVM. 2006.
- “Ruiz-Gallardón promete planes de inversión para Vallecas Villa y Puente de Vallecas”. www.madriddiario.es, 9 de mayo de 2007.
- “Más de 91 millones para el Plan Especial de Villaverde”. www.madriddiario.es, 28 de marzo de 2008.
- “Usera se unirá a las dos Vallecas en los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial”. www.madriddiario.es, 25 de marzo de 2008.
- “Ayuntamiento y FRAVM acuerdan 16 Planes de barrio”. www.madriddiario.es, 28 de abril de 2008.
- "Madrid tiene el proyecto participativo más importante de Europa". www.madriddiario.es, 28 de abril de 2008.
- “Ayuntamiento y FRAVM presentan el Plan de inversiones de Usera”. www.madriddiario.es, 1 de octubre de 2008.
- “El reequilibrio de los distritos se llevará 139 millones en 20102”. www.madriddiario.es, 1 de diciembre de 2009.
- “Dieciséis barrios de Madrid ya tienen Plan”. www.madriddiario.es, 24 de abril de 2009.
- “Nueve barrios tienen un plan”. www.madriddiario.es, 18 de febrero de 2013.
- “Nueve barrio de Madrid tienen un plan para mejorar”. ABC, 19 de febrero de 2013.
- “Las claves de los planes de barrio”. www.madriddiario.es, 25 de febrero de 2013.

EL PAIS

Sábado, 21 de junio de 1997

Ruiz-Gallardón se compromete a invertir en Villaverde y Usera para dignificar la zona

La Comunidad incluirá en los próximos presupuestos una partida destinada al plan de mejora

Vicente González Olaya / Begoña Aguirre Madrid 21 JUN 1997

El Gobierno regional quiere cambiar la cara e Villaverde y Usera. Para ello utilizará, tal como las definió ayer el presidente regional, Alberto Ruiz-Gallardón, "medidas quirúrgicas". Ruiz-Gallardón se comprometió ante representantes, de seis asociaciones vecinales a crear el Plan Integral de Inversiones le Villaverde. En este proyecto, que ha surgido al hilo ole las intensas y recientes protestas vecinales contra el tráfico de droga en el distrito, pretende regenerar el tejido social y económico de esta zona del sur de Madrid. El presidente prometió, además, medidas de choque que entrarán en vigor en breve.

"Yo creo en Villaverde y en la posibilidad de su recuperación socioeconómica y de su calidad de vida. Estoy absolutamente convencido del futuro de este distrito, que empieza a ver cómo aquellos otros municipios que están al sur han conseguido una serie de equipamientos e inversiones que ahora nos demandan", señaló el presidente regional. Con este espíritu, Ruiz-Gallardón anunció un plan de inversiones para el barrio que será coordinado por las administraciones central, autonómica y municipal. Lo dirigirá la concejal del distrito, Nieves Sáez de Adana. "Villaverde exige una actuación especial por parte de las administraciones públicas. Para conseguir estos objetivos es fundamental la coordinación de compromisos. Todas las acciones las haremos en coordinación permanente con la concejalía de distrito", indicó Ruiz-Gallardón.

Estudio previo

La elaboración de este plan vendrá precedida de un estudio en el que participarán las asociaciones de vecinos. El estudio deberá estar acabado antes del 1 de octubre. Ruiz-Gallardón anunció que pretende que los presupuestos regionales de 1998 cuenten con una partida económica para poner en marcha el proyecto. "El objetivo es la recuperación de Villaverde, un barrio solidario que durante años ha sido receptor de los realojos de población. Por eso, Madrid debe ser solidario ahora con él. Es de justicia". El presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM), Prisciliano Castro, avanzó ayer algunos de los acuerdos alcanzados durante la reunión con el presidente regional, que asistió acompañado del consejero de Presidencia, Jesús Pedroche; la consejera de

Sanidad y Servicios Sociales, -Rosa Posada; el viceconsejero de Obras Públicas, Luis Peral, y Miguel Velarde, viceconsejero de Economía y Empleo. "Ha sido una reunión dura, pero hemos logrado importantes acuerdos", manifestó Castro.

En el campo de la sanidad, la Comunidad habilitará en Villaverde y Usera cinco puntos de atención a drogodependientes, preparados para atender a unos 750 toxicómanos. También se acordó la llegada de un Isidrobús, nombre con el que se conoce un autocar que reparte jeringuillas, preservativos y da apoyo a los drogadictos sobre programas de desintoxicación.

El Gobierno se comprometió además a dismantelar, antes del 30 de abril de 1999, el poblado de Torregrosa; a hacer lo mismo, pero sin una fecha concreta, con el de El Salobral, y a acelerar el proceso judicial de desalojo de la fábrica de Boetticher. Estos tres puntos se han convertido en lugares de tráfico de droga. Los vecinos creen que la inseguridad que se vive en el distrito se origina en estos lugares.

Por ello, Alberto Ruiz-Gallardón se ofreció para pedir al delegado del Gobierno, Pedro Núñez Morgades, más vigilancia policial. "Hay que mantener la lucha contra el narcotráfico", señaló tajante el presidente. Igualmente, adelantó que se elaborará un plan especial contra la droga en el barrio. "La situación en Villaverde es difícil y los últimos acontecimientos [las manifestaciones vecinales de las últimas fechas] lo han puesto de manifiesto", reconoció.

El dirigente regional aseguró también que la Comunidad quiere abrir una Oficina de Promoción Territorial en el barrio. Su objetivo es encauzar hacia el distrito las ayudas oficiales de la Unión Europea y de las distintas consejerías del Gobierno regional. Igualmente, el Gobierno regional anunció la creación de un plan para erradicar el fracaso escolar en el distrito y la construcción de un taller educacional.



PLAN 18.000 DE VILLAVERDE-USERA

Buenos resultados, excelente experiencia

En octubre de 2002 cerramos en lo económico el Plan de Inversiones para Villaverde-Usera acordado con el Presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruíz Gallardón, el 20 de junio de 1997, que ascendía a 18.000 millones de pesetas (108,18 millones de €) en seis años.

Los resultados de este Plan, aun siendo insuficientes, sí son evidentes, y hoy ambos distritos están más cerca de conseguir el reequilibrio con otros distritos que era uno de los principales objetivos que nos planteábamos las asociaciones de vecinos y la Comunidad de Madrid cuando suscribimos estos compromisos.

En este Plan han quedado demostradas las capacidades reivindicativa, de proposición, negociación y compromiso del movimiento ciudadano coordinado -representado y dirigido por la FRAVM- y la apuesta por el diálogo, la participación y negociación hecha por la Comunidad de Madrid.

En todo este proceso de trabajo y negociación ha sido importante el clima de confianza y lealtad entre la Comunidad de Madrid y el movimiento ciudadano por lograr el objetivo común: intentar resolver los problemas de los ciudadanos de Villaverde-Usera. Todos los que hemos participado en las negociaciones de este Plan, políticos y dirigentes vecinales, coincidimos en lo positivo de este proceso participativo y democrático, lo que nos obliga a las asociaciones de vecinos y a las administraciones a seguir ampliando y consolidando esta buena experiencia.

En Villaverde- Usera quedan problemas por resolver, y ahí seguirá estando el movimiento ciudadano, encabezado por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), para reivindicar y negociar las soluciones.

PRISCILIANO CASTRO
Presidente de la FRAVM



Residencia para enfermos de Alzheimer y Centro de Día

Relación de entidades participantes en el Plan de Inversiones 18.000 de Villaverde-Usera

Asociaciones de Vecinos

A.V. Barrio de San Fermín
A.V. Colonia de San Fermín
A.V. Cornisa de Orcasitas
A.V. Grupo Martes de Orcasur
A.V. Guetaria
A.V. La Comunidad del Bº Zofío
A.V. La Chimenea
A.V. La Mancha
A.V. La Unión de Almendrales
A.V. Meseta de Orcasitas
A.V. Orcasur
A.V. Plaza del Hidrógeno
A.V. Salud y Ahorro

Agrup. Ciudadana Pro San Cristóbal
A.V. Ciudad de los Ángeles-Asveyco
A.V. Cruce de Villaverde
A.V. El Espinillo
A.V. La Amistad de San Luciano
A.V. La Incolora de Villaverde Alto
A.V. La Unidad de San Cristóbal de los Ángeles
A.V. La Unidad de Villaverde Este
A.V. San Nicolás de Villaverde
A.V. Residencial Resina

Asociaciones de Comerciantes

San Cristóbal de los Ángeles
San Fermín
Villaverde Alto
Villaverde Bajo

Otras entidades

Asociación Semilla
Centro Cultural Mariano Muñoz
Colectivo Ecologista de Villaverde
Colectivo La Calle
FAPA de Villaverde
Fundación Iniciativas Sur
Fundación Tomillo
Proyecto San Fermín

**ANEXO IV. NOTAS DE PRENSA RELACIONADAS CON LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN
EN DISTRITOS Y LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID**

Vecinos de Villaverde-Usera

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE INVE

Actuaciones del plan ya concluidas en noviembre de 2002

Actuación	Presupuesto pts/ e	Terminación
Erradicación del poblado de Torregrosa y realojamiento de familias*	200 M pts/1,20 M €	Octubre 1998
Casa de la juventud-albergue de San Fermín	24 M pts/0,14 M €	Diciembre 98
Acondicionamiento de calles y carreteras**	250 M pts/1,50 M €	Enero-jun. 99
Remodelación y acondicionamiento 1ª fase Avda. de Córdoba	333 M pts/2,00 M €	Junio 1999
Urbanización Avda. de Córdoba frente a San Cristóbal de los Ángeles	50 M pts/0,30 M €	Septiembre 99
Construcción del parque del Relampaguito (entre calles Villalonso y Potes)	112 M pts/0,67 M €	Septiembre 99
Polideportivo básico en El Espinillo	143 M pts/0,86 M €	Diciembre 99
Centro social para mayores en calle Arama y equipamiento	187 M pts/1,12 M €	Marzo 2000
Gimnasio del colegio Ramón Gómez de la Serna	59 M pts/0,35 M €	Junio 2000
Acondicionamiento vestuarios y campo de fútbol Los Rosales	40 M pts/0,24 M €	Julio 2000
Escuela infantil en El Espinillo	227 M pts/1,36 M €	Septiembre 00
Paseo bulevar en la ctra. de Villaverde a Vallecas	182 M pts/1,09 M €	Diciembre 2000
Remodelación y acondicionamiento de la Avda. de Córdoba, 2ª fase	164 M pts/0,99 M €	Diciembre 2000
Plan de educación compensatoria	100 M pts/0,60 M €	Diciembre 2000
Escuela infantil San Fermín y equipamiento	133 M pts/0,80 M €	Julio 2001
Escuela infantil en Cornisa y equipamiento	177 M pts/1,06 M €	Agosto 2001
Adecuación del Instituto San Cristóbal	119 M pts/0,72 M €	Agosto 2001
Polideportivo David González Rubio , 1ª y 2ª fase	117 M pts/0,70 M €	Septiembre 01
Centro de día y apartamentos tutelados en calle María Orúe y equipamiento	428 M pts/2,57 M €	Octubre 2001
Remodelación y acondicionamiento de la Avda. de Córdoba, 3ª fase	109 M pts/0,66 M €	Diciembre 2001
Centro Social para personas mayores La Platanera en calle Uranio	187 M pts/1,12 M €	Junio 2002
Actuaciones de Economía y Empleo	1.266 M pts/7,61 M €	1998-2001
Conservatorio de Música y Danza en El Espinillo	1.309 M pts/7,87 M €	Septiembre 02
Total en millones de pesetas (M pts) y en millones de euros (M €)	5.906 Mpts/35,53 M€	

*Sólo 200 M pts de los 650 millones de pts. que costó el desmantelamiento de Torregrosa se adscriben al Plan de Inversiones.

**Acondicionamiento de calle Domingo Párraga, Avda Real de Pinto y calle Alcocer (47+7+18 millones de pts) y de las carreteras Villaverde a Getafe, San Martín de la Vega y Villaverde a Vallecas (75+60+43 millones de pts).

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Actuaciones en ejecución en noviembre de 2002

Actuación	Presupuesto pts/e	Estado de ejecución
Gran Vía de Villaverde	15.263.942.667 pts/91,74 M €	Finalización prevista: marzo de 2003.
Duplicación calzada de la ctra.de Villaverde a San Martín de la Vega (M-40 hasta NIV).	951.582.144 pts/ 5,72 M €*	La obra ha sido adjudicada recientemente por 4,56 M € (758 Mpts)
Duplicación calzada ctra. Villaverde a Getafe hasta la M-45.	15.553.728 pts/ 0,94 M €	Obra adjudicada en julio de 2002 por 2,99 M € (497 M pts).
Centro cultural polivalente Santa Petronila	584.263.451 pts/ 3,51 M €*	Terminado, equipándolo el IVIMA.
Centro cultural polivalente Los Rosales	479.514.469 pts/ 2,88 M €	Finalización prevista: marzo 2003
	442.184.106 pts/ 2,66 M €	

* Presupuestos de licitación, la segunda de las cantidades corresponde a los presupuestos de las expropiaciones.

Consejería de Servicios Sociales. Actuaciones en ejecución en noviembre de 2002

Actuación	Presupuesto pts/e	Estado de ejecución
Residencia para enfermos de Alzheimer (52 plazas) y centro de día (40 plazas).	809.115.879 pts/4,86 M €*	Obras finalizadas, contratación de equipamiento en octubre 2002.
Centro residencial de mayores en Usera	71.138.945 pts/0,42 M €	Finalización obra en diciembre 2002.
	1.173.996.546 pts/7,05 M €*	
	379.692.852 pts/2,28 M €	

* Presupuesto de obra, la segunda de las cantidades es el presupuesto para equipamiento de la residencia y del centro residencial.

**ANEXO IV. NOTAS DE PRENSA RELACIONADAS CON LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN
EN DISTRITOS Y LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID**

Vecinos de Villaverde-Usera
ACCIONES 1998-2003 EN VILLAVERDE USERA

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN. Actuaciones en ejecución en noviembre de 2002

Actuación	Presupuesto pts/€	Estado de ejecución
Polideportivo David González Rubio, 3ª fase	126.012.926 pts/0,76 M €	El segundo campo de fútbol en 2003
Instalación deportiva en parque de Oroquieta	603.913.680 pts/3,63 M €	Finalización prevista en diciembre 02
Pabellón deportivo y pista cubierta Bº Zofio	1.008.820.468 pts/6,06 M €	Finalización prevista en diciembre 03

Consejería de Trabajo. Ejecución del presupuesto de 2002

Áreas	Actuaciones	Presupuesto €
Área de formación ocupacional	En 2002: 52 cursos, 780 alumnos, 990.678 € de presupuesto. Primer trimestre 2003: 35 cursos, 525 alumnos, 477.203 €	Total 1.467.881€
Área de empleo	Programas 2002 escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo Programas 2003 escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo Programa 2002 de colaboración con entidades sin ánimo de lucro Programas 2002 de orientación para el empleo y el autoempleo Programa de corporaciones locales (en colaboración con IMEFE) Centros de apoyo a la intermediación laboral (tres centros: FRAVM y A.V. de la Cornisa de Orcasitas, IMEFE, IRIS)	1.712.562 € 1.180.605 € 308.583 € 371.039 € 426.343 € 252.425 €

Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Ejecución del presupuesto de 2002

Actuaciones	Presupuesto 2002 pts/€
Programa Desarrollo local y promoción territorial (OPT)	18.000.000 pts/ 108.182 €
Centro de Desarrollo Empresarial (vivero de empresas), coste total: 300 M pts/1,8 M €, finalización prevista de las obras en octubre de 2002.	--- 107.254.124 pts/ 644.610 €

Previsión de actuaciones en 2003

Consejería	Actuación	Presupuesto millones €/millones pts
Servicios Sociales	Residencia y centro de día en calle Eduardo Minguito	7,29 M €/1.213 M pts
Educación	Centro de Formación profesional de la calle Alianza	3,60 M €/ 599 M pts
	Escuela de educación infantil en la colonia Marconi	1,20 M €/ 200 M pts
	Adaptación IES El Espinillo para escuela de idiomas	0,09 M €/ 5 M pts
Economía	Varios	0,44 M €/ 73 M pts
Trabajo	Varios	3,01 M €/ 501 M pts
Total		15,63 M €/ 2.601 M pts

Vecinos de Villaverde-Usera

Inversiones reales negociadas por el movimiento ciudadano de Villaverde-Usera y la FRAVM como consecuencia del Plan de Inversiones 18.000 (1998-2003)

Administración	Actuaciones	Inversiones millones pts/€
Comunidad de Madrid	Equipamientos sociales, culturales deportivos, educativos, etc., formación y empleo...	13.112 M pts/78,80 M €
	Infraestructuras (Gran Vía de Villaverde, Avda. de Córdoba, desdoblamiento tras...)	17.729 M pts/106,55 M €
	Desmantelamiento Torregrosa	450 M pts/2,70 M €
	Total	31.291 M pts/88,06 M €
Ayuntamiento de Madrid	Avda. Córdoba-Cº Real de Pinto (Villaverde)	1.000 M pts/6,01 M €
	Avda. Córdoba- Acceso 12 de Octubre (Usera)	2.000 M pts/12,02 M €
	Accesos a Gran Vía de Villaverde	1.667 M pts/10,02 M €
	Total	4.667 M pts/28,05 M €
Total C.M. y Ayuntamiento		35.958 M pts/216,11 M €



Adecuación del I.E.S. San Cristóbal de los Ángeles. Las obras han consistido en la construcción de nueve aulas y tres talleres (Música, Artes Plásticas y Pretecnología) para adaptar este centro a las exigencias de la LOGSE.

PRESUPUESTO: 0, 77 M €

Propuestas dotacionales para los distritos de Villaverde-Usera objeto de próxima negociación

Las propuestas que reseñamos a continuación son sólo algunas de las reivindicaciones que, con carácter general, demanda el movimiento vecinal y ciudadano de ambos distritos para un próximo futuro:

- ✓ Prolongación de la línea 3 del metro a Usera y Villaverde.
- ✓ Cubrimiento de la M-40 entre Villaverde y Usera, a la altura de Ciudad de los Ángeles.
- ✓ Desmantelamiento del asentamiento de El Salobral.
- ✓ Plan Urbanístico para Erradicar las Viviendas de Tipología Especial de Plata y Castañar.
- ✓ Programa de recuperación de los terrenos de la antigua fábrica de Boetticher para equipamiento.
- ✓ Recalificación del APE 17.02 Parque Central de Ingenieros para uso dotacional público y programación de los equipamientos que a él deben ser adscritos.
- ✓ Rehabilitación de la Iglesia Rota para centro multifuncional.
- ✓ Cubrimiento de las vías férreas entre Orcasur y Orcasitas en un tramo de unos 400 metros.
- ✓ Recuperación como vía verde del trazado del antiguo tren de Barreiros.
- ✓ Finalización del centro cívico de Almendrales.
- ✓ Delimitación y declaración del Área de Rehabilitación de Ciudad de los Ángeles.
- ✓ Programación de un centro sociocultural en la casa-cuartel de San Fermín.
- ✓ Residencia de la tercera edad en la calle Censo esquina a Gran Avenida.
- ✓ Centro sanitario de atención geriátrica y a la mujer en la calle Unidad esquina Camino Viejo de Villaverde.
- ✓ Plan de escuelas infantiles.



22/03/2003

Gallardón promete una lluvia de inversiones en Carabanchel, Latina, San Blas y Vicálvaro

SARA MEDIALDEA

MADRID. Carabanchel y Latina, por un lado, y Vicálvaro y San Blas, por otro, serán objetivos prioritarios del próximo Gobierno municipal, si éste es del PP. Lo prometió ayer el candidato de este partido a la Alcaldía de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, ante los responsables de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM): elaborarán planes de inversiones para estas áreas similares a los que puso en marcha años atrás el propio Ruiz-Gallardón, desde la Presidencia de la Comunidad Autónoma, en Villaverde y Usera.

Ruiz-Gallardón visitó la sede de la FRAVM y se entrevistó con su presidente, Prisciliano Castro. Le escoltaban sus consejeros de Presidencia, Manuel Cobo, Hacienda, Juan Bravo, y Servicios Sociales, Pilar Martínez, los tres candidatos a acompañarle en la lista electoral por Madrid. Y en la puerta, le esperaron una veintena de estudiantes que le «acompañaron» hasta su coche gritando consignas contra la guerra, llamándole «asesino» y recordándole: «No nos representas».

Dentro, el ambiente fue mucho más cordial: de la reunión entre el candidato y parte de su equipo con los responsables de las asociaciones de vecinos se extrajeron varias conclusiones. Por un lado, Alberto Ruiz-Gallardón se comprometió a incorporar planes que siguiendo el modelo del que se puso en marcha para Villaverde -«un plan de choque para acabar con la situación de infradotación» de esta zona, dijo- alcancen a otros distritos como Carabanchel-Latina o Vicálvaro-San Blas.

Tetuán y la almendra central

Estas zonas serán, dijo, las que «concentren las actuaciones» e inversiones del próximo mandato municipal si es él quien gana las elecciones del 25 de mayo y se convierte en el próximo alcalde de Madrid. El candidato a alcalde escuchó de este modo la petición formulada por Prisciliano Castro, aunque quiso dejar claro que sobre los contenidos concretos de estos planes habrá que hablar aún largo y tendido.

No obstante, eso no supondrá que falten las inversiones en otros distritos: «también las habrá», dijo, especialmente «en Tetuán y en la almendra central».

Como se recordará, el plan de mejoras para Villaverde y Usera fue emprendido por la Comunidad de Madrid en 1997, con el objeto de paliar sus históricas deficiencias con nuevos accesos, acondicionamiento de calles, colegios, escuelas infantiles, residencias para la tercera edad, polideportivos, centros culturales, centros de promoción del empleo y otros muchos equipamientos.

Para todo ello, se destinó una inversión de 113,4 millones de euros - cerca de 18.000 millones de pesetas-, que a día de hoy, de acuerdo con los datos de la Comunidad de Madrid, estaría ejecutada al 80 por ciento.

Sobre cómo se concretarán estos planes, Ruiz-Gallardón y Castro acordaron constituir dos grupos de trabajo que se conviertan en «cauces permanentes» de comunicación de cara al futuro. El primero de ellos se ocupará de fijar los contenidos de estos planes de inversión para Carabanchel-Latina y para Vicálvaro-San Blas.

En su seno se propondrán las acciones concretas a acometer para conseguir, en estas y otras zonas, el Madrid del siglo XXI. Tendrá dos miembros permanentes de la candidatura popular para Madrid, y otros dos de la FRAVM.

Participación vecinal

Pero para que esta acción coordinada no sea una isla, Ruiz-Gallardón anunció su apoyo a la democracia vecinal y a la participación de los ciudadanos en las decisiones, más allá del derecho a voto ejercido cada cuatro años

Concretar esos mecanismos de participación vecinal es el objetivo del segundo grupo de trabajo, que se encargará de hilvanar las vías más eficaces para encauzar esa participación ciudadana. «Queremos -insistió el candidato- implicar cotidianamente en la vida del Ayuntamiento a los ciudadanos».

En otro planteamiento coincidieron ayer, durante su encuentro, Alberto Ruiz-Gallardón y Prisciliano Castro: las asociaciones de vecinos deben convertirse en «cauce preferente para la integración de los inmigrantes».

Opina el candidato a alcalde por el PP que los inmigrantes «necesitan que se les abran desde las administraciones políticas de integración», y recordó que aunque tienen limitaciones en cuanto a sus derechos como ciudadanos -por ejemplo, no pueden votar si no proceden de un país de la Unión Europea-, «sí tienen desde el primer día la condición de vecinos».

Por eso, Ruiz-Gallardón quiere que las asociaciones vecinales «se conviertan en mecanismos para la integración de estas personas», una sugerencia que «ha sido muy bien recogida por la FRAV», aseguró.



FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID

Los planes especiales de inversión como estrategia del movimiento vecinal

En febrero de 2004, la FRAVM firmó con el Ayuntamiento de Madrid los planes especiales de inversiones de los distritos de Tetuán, San Blas, Carabanchel y Vicálvaro. Un año más tarde, en enero de 2005, se produjo la firma de un quinto plan especial de inversiones, esta vez para el distrito de Latina. Más allá de las dificultades que nos hemos ido encontrando en el camino en la gestión concreta de cada uno de los planes, la verdad es que éstos se han revelado como una estrategia acertada del movimiento ciudadano. En realidad, ya conocíamos de sobra la fórmula, pues en la legislatura anterior la habíamos puesto en práctica, gracias a un acuerdo con la Comunidad de Madrid en otros cuatro distritos: Usera, Villaverde y Puente y Villa de Vallecas.

En efecto, gracias a los planes especiales de inversiones estamos logrando dos resultados de la mayor trascendencia: **participación de las asociaciones de vecinos en la toma de decisiones y más inversiones en los distritos que más las necesitan.**

Las asociaciones de vecinos participan y deciden

El proceso de cada plan es sencillo. Se inicia mediante una negociación a dos bandas: de un lado, la FRAVM y las asociaciones de vecinos del distrito y, de otro lado, una representación del Ayuntamiento, integrada por la junta municipal respectiva y el Área de Economía y Participación Ciudadana. Después de muchas discusiones, las dos partes llegamos a un consenso en el que fijamos el paquete de actuaciones prioritarias a acometer por la administración municipal en el periodo 2004-2008. Una vez cerrado



El cubrimiento de las vías del metro, una de las actuaciones incluidas en el Plan Especial de Latina

el acuerdo y suscrito por la FRAVM y el alcalde, el plan inicia su andadura bajo la supervisión de una comisión de seguimiento en la que están presentes las asociaciones de vecinos, así como los representantes del Ayuntamiento. Es en la comisión en la que se van tomando las decisiones relevantes y, en particular, es en ellas en las que las asociaciones exigimos explicaciones a los diferentes departamentos municipales si las cosas no van tal y como se había acordado. En resumen, en los planes especiales de inversiones, las asociaciones de vecinos opinamos, sugerimos y, **sobre todo, decidimos**, pues, como parte signataria de un pacto, nuestro acuerdo es inexcusable a la hora de determinar las actuaciones y la programación de las mismas. Este modelo no reproduce fielmente el ejemplo de lo que llamamos los "presupuestos participativos", pero ya nos gustaría que cundiera el ejemplo (tanto más entre algunos críticos de los planes), toda vez que la participación, como la solidaridad, aunque se habla mucho de ellas –eso si con la boca pequeña–, escasea en estos tiempos.

Más inversión para lograr el reequilibrio social y territorial

Los planes especiales de inversiones hasta ahora suscritos se han concretado en los distritos más problemáticos y con mayores índices de precariedad

de Madrid. Nuestra voluntad, por supuesto, una vez finalicen los que ahora están en marcha, es lograr prorrogarlos para un segundo cuatrienio y, asimismo, trasladarlos a más distritos de la capital y a otros municipios de la Comunidad de Madrid.

En todos los planes, el objetivo prioritario de las asociaciones de vecinos participantes ha sido acordar una serie de actuaciones de muy diversa índole dirigidas a corregir o, cuando menos, mitigar o atenuar las situaciones de desequilibrio social, económico y territorial. Se ha tratado, dicho en otras palabras, de **allegar más recursos públicos a los barrios y colectivos sociales que objetivamente más los necesitan.**

La FRAVM y las asociaciones de vecinos no nos engañamos, ni pecamos de ingenuas. El logro efectivo del reequilibrio territorial y social exige algo más que un periodo de cuatro años y políticas de más hondo calado que un conjunto acotado de actuaciones más o menos importantes. Pero también tenemos claro que para alcanzar la meta debemos caminar y que, como decía el poeta, *camnante no hay camino, se hace camino al andar*. Al suscribir los acuerdos de los planes especiales, la FRAVM y las asociaciones de vecinos no renunciamos a nada, sino que debemos continuar

ANEXO IV. NOTAS DE PRENSA RELACIONADAS CON LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN EN DISTRITOS Y LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID



Parte de los presupuestos de los planes especiales de Tetuán, destinados a remodelar el eje comercial de Bravo Murillo

Los planes especiales de inversión permiten decidir a la ciudadanía organizada dónde y en qué invertir el dinero público

peleando por lo que todavía no hemos conseguido. Es decir, los planes no son el final o la puerta de llegada, sino que, para nosotros, son y deben ser una etapa en el camino desde la que planteamos objetivos más y más ambiciosos, pensando siempre en la mejora de nuestros barrios y en el interés de la mayoría de los vecinos y vecinas.

a añadirse a las 63 mencionadas. En tercer lugar, en los planes de inversiones se recoge el compromiso de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) de desarrollar programas de vivienda protegida para los jóvenes y para otros colectivos sociales con graves carencias en materia de alojamiento.

Las actuaciones e inversiones extraordinarias que constituyen los planes especiales se reflejan sin lugar a dudas en los presupuestos municipales. Las cifras no nos dejan mentir: en 2006 nos encontramos que en cualquiera de los cinco distritos (Tetuán, San Blas, Carabanchel, Latina y Vicálvaro) se invertirán en equipamientos e infraestructuras sumas muy superiores a los demás distritos de la capital. En el siguiente cuadro hacemos un breve desglose del importe de las actuaciones en los primeros.

La evidencia de los datos

Hecha la anterior reflexión, veamos algunos datos. En los cinco distritos se ha acordado que el Ayuntamiento llevará a cabo los compromisos ordinarios de inversión, igual que en los demás distritos y, además, abordará un conjunto de inversiones o actuaciones extraordinarias, justamente las consensuadas con las asociaciones de vecinos. Tales inversiones extraordinarias suman 63 actuaciones de competencia municipal, la gran mayoría de las cuales consisten en la creación de nuevos equipamientos (escuelas infantiles, polideportivos...) y la mejora de las infraestructuras existentes. El Ayuntamiento también se compromete a ceder a la administración autonómica y a la central sue-

Presupuesto de inversiones en los distritos con planes especiales*			
	Distrito	Inversión ordinaria	Inversión extraordinaria
*Pendientes de aprobar por el Pleno, por lo que las cantidades podrían sufrir alguna variación.	Carabanchel	5.600.000	25.900.166
	Tetuán	5.646.133	21.660.560
	San Blas	8.811.690	13.930.794
	Vicálvaro	3.668.000	10.511.073
	Latina	4.011.440	14.182.423

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana

En conclusión, los planes especiales de inversión impulsados por el movimiento ciudadano significan abrir nuevos canales de participación ciudadana en la toma de

decisiones acerca de dónde y en qué invertir los dineros públicos, llevándolos a los barrios y distritos con mayores cotas de precariedad. Al hacer estos acuerdos no nos colocamos un techo, sino que, tenemos claro, que debemos seguir reivindicando y peleando para lograr más inversiones y más actuaciones y ello sea cual sea el partido que gobierna.



El desmantelamiento del núcleo chabolista de El Cañaveral, una de las actuaciones incluidas en el Plan de Vicálvaro.

Dieciséis barrios de Madrid ya tienen Plan



24-04-2009 - - Enrique Villalba - Fotografías: Juan Luis Jaén

El Ayuntamiento de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid han suscrito este viernes el acuerdo por el que se comprometen a desarrollar los Planes Especiales de Barrio.

Este protocolo, que no cuenta con dotación presupuestaria fija sino que se fijará a medida que se vayan realizando las actividades acordadas, se extenderá desde 2009 a 2012 y alcanzará a 16 barrios de la ciudad, repartidos en ocho distritos, especialmente desfavorecidos en cuestiones sociales y de empleo. Según la encuesta de población activa, el paro en Madrid ha alcanzado el 9,7 por ciento entre el segundo trimestre de 2007 y el último de 2008. En estos barrios, esta cifra alcanza el 13,5 por ciento, 0,4 puntos menos que la media española pero casi cuatro puntos más que el resto de la ciudad. La estrategia, pionera en Europa en el aspecto de la participación ciudadana, consta de 695 actuaciones específicas en estas zonas que han sido consensuadas con los vecinos. Los beneficiarios directos del programa de actuaciones serán 240.000 ciudadanos, es decir, un 7 por ciento de la población de la ciudad.

Estos barrios y zonas de acción son los siguientes: Caño Roto (Latina); Pan Bendito y Alto de San Isidro (Carabanchel); Villaverde Alto, San Cristóbal de los Ángeles y Villaverde Bajo (Villaverde); Triángulo del Agua, pozo-Entrevías y Fontarrón (Puente de Vallecas); La Elipa (Ciudad Lineal); Plaza de Soledad Torres Acosta-Luna y Lavapiés (Centro); Poblados A y B (Fuencarral-El Pardo); Orcasur, Meseta de Orcasitas y San Fermín (Usera).

Más acciones sociales

Además de las acciones concretas, el alcalde de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, anunció que se van a ampliar los servicios y los equipamientos sociales dirigidos a mayores, inmigrantes, jóvenes, niños y mujeres, especialmente a las víctimas de violencia de género. También se va a potenciar la mejora de vías públicas en materia de limpieza integral, reposición de mobiliario urbano y en planes de seguridad vial. Además, se incrementará la seguridad ciudadana gracias a un aumento del 20 por ciento del número de agentes de la Policía Municipal y al diseño de un nuevo Plan de Seguridad Ciudadana propio para cada uno de los barrios.

Por último, se van a concertar con las asociaciones vecinales a través de las comisiones de seguimiento de los planes, a través de la Agencia para el Empleo, proyectos específicos de tutelaje en el proceso de inserción laboral.



Nueve barrios tienen un plan



18-02-2013 - - MDO/EP - Fotografías: Ayuntamiento de Madrid

La alcaldesa de Madrid, Ana Botella, y el presidente de la Federación Regional de Vecinos de Madrid (FRAVM), Nacho Murgui, han firmado este lunes un protocolo de intenciones para extender a nueve los Planes de Barrio, que incluyen proyectos específicos de empleo o programas de actividades extraescolares para prevenir el absentismo y reducir el fracaso escolar.

"Buscamos que nuestras políticas sean consensuadas porque creemos que las políticas que hace una Administración tan cercana como la de un Ayuntamiento hay que hacerlas por y con los vecinos porque nadie mejor que ellos para saber cuáles son sus necesidades", ha señalado la primera edil tras firmar este acuerdo con Murgui en el Centro de Mayores El Henar.

La UVA de Hortaleza, donde se ubica el centro que ha acogido la firma, es uno de **los barrios** que junto a Lavapiés (Centro), Alto de San Isidro (Carabanchel), Orcasur (Usera), Pozo-Entrevías y Triángulo del Agua (Puente de Vallecas), San Cristóbal (Villaverde), El Ruedo-Polígonos A y C (Moratalaz) y Virgen de Begoña (Fuencarral-El Pardo) se beneficiarán de estos planes.

Por su parte, Murgui ha destacado la importancia de que estos planes, **aunque "no lo solucionan todo", se dirijan a los barrios donde "los golpes de la crisis se concentran con mayor virulencia y dañan de manera hiriente y lacerante a sus vecinos"**. Además, el portavoz de las asociaciones de vecinos madrileños ha incidido en el papel que jugó, a principios de los años 90, el Movimiento por la Dignidad del Sur cuando "firmó con el por entonces presidente de la Comunidad, Alberto Ruiz-Gallardón, una serie de inversiones para mejorar la vida social de los distritos del sur y encarar el desequilibrio social de la región". "Desde el movimiento vecinal siempre hemos estado con un pie en la propuesta y otro en la protesta para que las necesidades de los vecinos se materializaran en mejorar concretas", ha subrayado Murgui.

Alta satisfacción

A esto la alcaldesa ha respondido que se hubiera llegado "al mismo resultado sin la movilización" porque en el PP creen en la negociación. Con respecto al Movimiento por la Dignidad del Sur, Botella ha asegurado que las personas que ocupaban cargos en el Gobierno regional y municipal ya "tenían como objetivo que se igualara la vida en la ciudad de Madrid". De esta forma y desde que la FRAVM y el Consistorio madrileño firmaron hace cuatro años los primeros planes de distrito, que ahora se enfocan también a los barrios, **370.000 personas se han beneficiado de diversas medidas**, entre las que se encuentran actividades para mejorar la integración y la convivencia vecinal o programas para fomentar el deporte entre los jóvenes.

Asimismo, la primera edil ha destacado que, durante estos cuatro años, la Administración municipal se ha reunido en más de 350 ocasiones con diferentes asociaciones de vecinos para "analizar, proponer, debatir, evaluar e impulsar 1.154 actuaciones". **"Hasta ahora gracias al compromiso y el interés de las asociaciones participantes se han llevado a cabo 203 proyectos**, como ludotecas para niños, actividades de apoyo escolar, talleres de alfabetización para mayores o programas deportivos", ha agregado Botella.

ANEXO IV. NOTAS DE PRENSA RELACIONADAS CON LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN EN DISTRITOS Y LOS PLANES DE BARRIO DE LA CIUDAD DE MADRID

Según la Universidad Rey Juan Carlos, que ha actuado como evaluador externo, **los vecinos han otorgado un 8,67 por ciento sobre 10 en satisfacción global entre 2009 y 2011**. Además, **la ejecución en ese período alcanzó el 89 por ciento** en cuanto a la evaluación de la ejecución global de las actuaciones en este período. "Hemos acordado con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) la extensión de esta iniciativa hasta alcanzar 30 Planes de Barrio durante este mandato", se ha comprometido la alcaldesa durante la presentación de estos planes.

De esta forma, la regidora, que ha asegurado que estos planes buscan "el reequilibrio de los distritos de la capital", se ha comprometido a seguir trabajando para "mejorar la calidad de vida de los vecinos" en áreas como Empleo, Educación, Infancia, Juventud, Servicios Sociales, Cultura, Deporte, Seguridad y Movilidad.