

Plan 18.000 y Planes Especiales de Inversión de la ciudad de Madrid: negociación de los actores y consecuencias del proceso

Lorena Vásquez González¹

Resumen:

La ciudad de Madrid no ha sido ajena al creciente fenómeno de la participación ciudadana implantando diversos mecanismos. En 1997 en los distritos de Villaverde y Usera surge un movimiento ciudadano de gran calado que va a lograr un acuerdo de inversión con la Comunidad de Madrid, llamado Plan 18.000. A partir del 2004 se ponen en marcha los primeros Planes Especiales de Inversión (PEI), desde el Ayuntamiento, que van a seguir una metodología similar a la desarrollada por el Plan 18.000 y cuyo objetivo es destinar recursos públicos a distritos con mayores desequilibrios socioeconómicos y urbanísticos sobre la base de la intervención de actores sociales. En este marco surge una pregunta ¿Al pasar de ser un modelo bottom-up a uno top-down, los resultados serán diferentes en los distintos distritos? En la ponencia se buscará dar respuesta a esta pregunta haciendo un análisis comparado del Plan 18.000 y los PEI en los distritos de Puente de Vallecas y Villaverde.

Palabras claves:

Participación ciudadana, asociaciones, movilización, desequilibrio territorial, planificación.

¹ Investigadora en formación del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Master en Administración y Gerencia Pública, Instituto Nacional de Administración Pública de España –INAP- y Universidad de Alcalá. Diploma de Estudios Avanzados en el Doctorado en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid. Doctoranda programa América Latina Contemporánea, Universidad de Alcalá. Contacto: lorena.vasquez@uah.es

Introducción

Desde hace algo más de una década se ha venido prestando atención al surgimiento de prácticas, especialmente en los gobiernos locales, que a través de la instauración de mecanismos formales pretenden involucrar a los ciudadanos en los procesos de política pública. Es lo que se ha venido a denominar participación ciudadana. Así, las experiencias de este tipo, en países de Europa y América se han vuelto más frecuentes. Progresivamente los gobiernos han incorporado en sus marcos normativos o en sus formas de gestión, bases para llevar a cabo procesos de participación de la comunidad en las etapas de la política pública (Brugué y Gallego, 2001: 45).

Los recientes estudios sobre la temática participativa más que explorar la pertinencia de estas fórmulas, ante la realidad que evidencia su progresivo incremento en el nivel local, buscan identificar las características del contexto que llevan a que unas experiencias sean exitosas mientras otras no (Font y Galais, 2011), así como las consecuencias de estas prácticas en los actores que forman parte de ellas, en términos de su calidad y contribución a la democracia (Fung y Wright, 2003; Parés, 2009). Buena parte de los mecanismos de participación, sino su mayoría, son producto de la iniciativa de los gobiernos que los instauran, quienes determinan su metodología y alcances pero ¿qué pasa cuando las fórmulas de participación son el resultado de un proceso bottom-up en donde es la ciudadanía quien reclama estos espacios? ¿Serán distintos los resultados si se compara con una estrategia top-down?

La presente ponencia busca dar luces a este respecto. Tiene como objetivo analizar las características de contexto que inciden en el surgimiento de fórmulas de participación, en particular el rol de la sociedad civil, y si existen diferencias en términos de consecuencias en los actores y resultados en función de que se trate de un proceso bottom-up o top-down. En este sentido se estudiará el Plan 18.000, como ejemplo de experiencia bottom-up, y los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, como fórmula de tipo top-down, llevados a cabo en los distritos de Villaverde y Puente de Vallecas. Estas experiencias resultan un espacio privilegiado de análisis considerando que fueron llevados a cabo en los mismos distritos, con similares actores sociales, y fueron diacrónicos en el tiempo. Lo anterior permitirá comparar los resultados de uno y otro, sus estrategias y las consecuencias de éstos en las asociaciones que participaron en él.

Para responder a las cuestiones anteriormente planteadas, además de una revisión documental institucional, informes y página web, básicamente del Ayuntamiento de Madrid y de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, FRAVM, se efectuó consulta de prensa y se realizaron seis entrevistas a actores claves del proceso (un representante de la Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, un representante de la FRAVM y cuatro representantes de asociaciones, dos de Villaverde y dos de Puente de Vallecas). La presente ponencia forma parte de una investigación más amplia de tesis doctoral, por tanto se trata de un *work in progress* y sus conclusiones son introductorias.

1. Sociedad civil y participación ¿una variable de contexto determinante?

Si bien en este apartado no se efectuará una revisión profunda de la discusión acerca de cuáles son las variables que influyen en el desempeño de los mecanismos formales de participación ciudadana, se pretende introducir al lector a la reflexión académica en torno al papel de la sociedad civil en la promoción canales de participación y su posterior instauración por parte de gobiernos locales.

Un marco de análisis ineludible para estudiar el impacto de la sociedad civil en la democracia es el capital social. El capital social hace referencia a la conexión entre las personas, es decir al acumulado de confianza, cooperación y reciprocidad resultado de los lazos y sinergias sociales. Robert Putnam (1993) realizó una importante contribución a este debate al señalar que el capital social no sólo condiciona las actividades económicas y procesos productivos sino que también incide en la esfera política al mejorar el funcionamiento de la democracia. Este viraje lo realiza explorando las condiciones que debe haber para el desarrollo de un buen gobierno, a partir de evidencias empíricas que sugieren que el desempeño gubernamental se encuentra estrechamente relacionado con las expresiones del capital social, especialmente de lo que denomina, comunidad cívica. Desde este postulado, las redes sociales, los sistemas de reglas y normas creados a partir de acciones conjuntas, forman un recurso que permite lograr metas que benefician a toda la comunidad. Si bien estos supuestos han sido ampliamente debatidos y aún continúan las discusiones en torno a las consecuencias del capital social en la democracia, lo cierto es que ha puesto revelado la vigencia de la sociedad civil en los estudios acerca de la democracia. Un componente central en el capital social son las asociaciones, que como se verá más adelante han sido fundamentales en las dinámicas de participación ciudadana en Madrid.

Según algunos analistas (Fung y Wright, 2003: 39-48), las investigaciones empíricas han demostrado que para que tenga lugar una experiencia de participación exitosa, éste proceso debe surgir desde la base. En ese sentido, las soluciones a cierto tipo de problemas públicos pueden encontrar respuesta en los saberes y experiencia de ciudadanos del común que son aportados en el marco de los procesos de participación. Asimismo señalan que la participación directa puede incrementar la toma de responsabilidades y la fiscalización por parte de la ciudadanía. Por último, se destaca que cuando es el Estado quien tiene la iniciativa de las fórmulas de participación estos espacios en realidad no otorgan poder a la ciudadanía (Abers, 2003: 337). Cuestión por la cual las experiencias top- down tendrán un limitante inicial en función del poder real que el dirigente político atribuya a estos espacios.

Siguiendo a Navarro (2001: 95-110), dado que la oferta de oportunidades de participación implica un proceso de cesión parcial o redistribución de poder al instaurar canales de influencia sobre el proceso de gobierno, el gobierno municipal considerará información clave acerca de los recursos e intereses de las asociaciones locales, al ser éstas élites cívicas de representación de intereses sociales, así como su nivel de influencia y de

confianza² para a partir de allí trabajar con aquellas que son centrales, es lo que se ha denominado sesgo participativo, en donde se beneficiará a determinados grupos frente a otros. Lo anterior supone que “el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como una política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que cumpliendo tales condiciones garanticen la consecución simultánea de democratización y victoria electoral” (Navarro, 2001: 98). Como consecuencia, los dirigentes locales solamente abrirán espacios de participación en la medida en que aseguren una cierta coordinación de intereses entre los actores de la participación y los de su agenda de gobierno.

Por último, algunos estudios empíricos (Font y Galais, 2011) han demostrado que cuando la sociedad civil está involucrada en la puesta en marcha y desarrollo de la experiencia participativa, esquema bottom-up, hay mayor garantía de obtener mejores resultados en el proceso participativo, debido a que al involucrarse como promotor procurará que el procedimiento participativo sea más escrupuloso, suscitando un mayor escrutinio además, buscará que sea una fórmula participativa de calidad, siendo poco probable que formen parte de procesos poco planificados con consecuencias dudosas, en el sentido que tienen la presión, un cierto rendimiento de cuentas, ante sus asociados y la ciudadanía.

2. Participación y asociaciones en Madrid

2.1. La génesis de la participación ciudadana en Madrid: el papel de las asociaciones de vecinos

Referirse a la cuestión de la participación ciudadana en Madrid remite obligatoriamente a aludir a las asociaciones de vecinos y el papel que han desempeñado éstas en la apertura de canales de intervención de la ciudadanía en la esfera pública. Es preciso remontarse al periodo franquista para comprender el posterior desarrollo del movimiento asociativo de Madrid, en la democracia, y la lógica de la participación que ha tenido lugar en la ciudad.

Desde la década del cuarenta conforme se empezó a observar en Madrid un lento pero constante proceso de industrialización fue evidente el incremento del número de recién llegados a la ciudad, procedentes particularmente de áreas rurales, que se enrolaron como obreros en las nuevas y florecientes industrias. Este proceso marcó el surgimiento de barrios periféricos, principalmente en áreas no urbanizadas y sin los equipamientos necesarios, que de forma espontánea fueron cimentados por los nuevos habitantes, quienes a menudo auto construían sus viviendas. Tal fenómeno de industrialización acompañada de inmigración marcó el desarrollo y estructura urbana de la ciudad, caracterizado por un crecimiento urbano acelerado y desequilibrado así como por una fuerte segregación espacial, cuestiones que como se verán más adelante, signarán el

² Navarro denomina coeficiente de confianza a la predisposición de las asociaciones de colaborar con el gobierno local.

movimiento asociativo y las formas de reivindicación de intereses y relación con el gobierno local.

A la vez que fueron aumentando este tipo de barriadas marginales se hicieron evidentes necesidades acuciantes en cuanto a equipamientos, planificación urbana y mejoramiento de las viviendas. La crisis de vivienda en Madrid no sólo estaba relacionada con el chabolismo también con la infravivienda, el hacinamiento, el realquiler y las cuestionadas condiciones de habitabilidad de las viviendas sociales construidas por el Estado³.

La crisis de la vivienda, en especial el chabolismo, era una realidad que desbordaba la capacidad represora de la administración y que exigía soluciones más allá del desalojo. Debido a que las medidas tomadas eran puntuales e insuficientes, las actuaciones inicialmente provisionales se tornaron permanentes generando un progresivo deterioro en las viviendas, volviendo perenne el problema. Ya para la década del setenta, el chabolismo se había convertido en un fenómeno de rápida expansión en varios sectores de la ciudad⁴. La crisis de la vivienda y de los servicios urbanos en Madrid y la ineficacia de la administración fueron suscitando, en particular, en la década del setenta, un descontento creciente entre los vecinos (Castells, 1977).

En 1964, se aprueba la Ley de Asociaciones, abriendo una nueva etapa en la que el movimiento ciudadano se va a aglutinar en torno a las asociaciones de vecinos. De este modo los vecinos de estos lugares fueron auto organizándose a través de las asociaciones vecinales, apoyados en muchas ocasiones en la experiencia reivindicativa de los sindicatos y el movimiento obrero así como en partidos ilegales, principalmente el Partido Comunista y ORT, y el asesoramiento de profesionales, como abogados y arquitectos, quienes contribuyeron a cualificar las reivindicaciones expuestas ante la administración.

El final de la dictadura significó una oportunidad para el fortalecimiento del tejido asociativo vecinal, teniendo en cuenta la experiencia acumulada desde finales de los años cincuenta. Los primeros movimientos amplios de reivindicación urbana nacieron en Madrid a finales de la década del sesenta, especialmente en los barrios marginados del sur de la ciudad (Orcasitas, Vallecas). Los pobladores de dichos barrios reclamaban que no se efectuaran desalojos, la no ilegalidad de estos asentamientos, así como obtención de

³ El I Plan Nacional de Vivienda (1956-1960) previó la construcción de 550.000 viviendas en todo el país, entre 1956 y 1960, a un ritmo de 110.000 por año. Además, en el caso de Madrid se estableció el Plan de Urgencia Social que ordenó la construcción de 60.000 viviendas subvencionadas en el plazo de dos años, a fin de hacer frente a las apremiantes carencias de habitabilidad de la ciudad, "El Plan iba acompañado de medidas policiales para frenar la inmigración y los asentamientos ilegales" (López, 2002: 334). Este acelerado proceso de construcción generó nuevos problemas como la mala calidad de las viviendas al tiempo que los equipamientos urbanos no seguían el mismo ritmo de la construcción de éstas.

⁴ Siguiendo a Castells, en 1974 habían cerca de 45.000 chabolas en Madrid mientras que unas 68.000 familias vivían en condición de realquilados (1977: 25).

servicios mínimos de urbanización y saneamiento⁵. En definitiva, buscaban exigir la remodelación de las zonas que habitaban y la construcción de nuevas viviendas en beneficio de los vecinos allí asentados. Como es de suponer, ello conllevó una fuerte tensión entre administración y comunidad y obligó a la lucha reivindicativa a través de asociaciones de vecinos que poco a poco se fueron constituyendo en los distintos barrios.

Con la creación y posterior legalización de la Federación Provincial Asociaciones de Vecinos, 1977, se abre una nueva etapa a partir de la cual las asociaciones adquirieron una sólida plataforma para la negociación con la administración. Esta cuestión será igualmente determinante en el posterior desarrollo del tejido asociativo de la ciudad donde las asociaciones de vecinos seguirán siendo puntos de referencia obligada para poner en marcha mecanismos de participación ciudadana. Casos como el de Palomeras Bajas, Pozo del Tío Raimundo, en Vallecas, Orcasitas y Orcasur en Usuera, constituyeron hitos en la lucha asociativa de la ciudad al presionar y negociar planes de remodelamiento de barrios y dar respuesta al acuciante problema del chabolismo, la infravivienda y la ausencia de equipamientos urbanos a fin de que se equipararan al resto de la ciudad.

Durante la transición las protestas vecinales continúan sin que la administración pueda responder a las reivindicaciones de todos los barrios. En el año 1977 se elabora desde el Ayuntamiento un Plan de Urgencia que contempla la creación de una Comisión Asesora de Vecinos. En 1979 se da inicio al proceso de remodelación cuyo seguimiento está a cargo de la coordinadora de barrios, formado por asociaciones de vecinos, participando igualmente el Ayuntamiento y el Instituto Nacional de Vivienda (INV).

En consecuencia, los años setenta presenciaron el surgimiento de movimientos asociativos urbanos con gran capacidad de presión. La Ley de las Asociaciones aprobada en el año 1964 es un hito de inicio para los movimientos sociales en el país⁶ al significar la legalización de las asociaciones. Las décadas del setenta y ochenta asisten a la puesta en marcha de la política de remodelación de barrios que tuvo lugar en diversas áreas de la ciudad, proceso que se extendió desde los barrios de chabolas como Orcasitas y el Pozo del Tío Raimundo hasta zonas del centro histórico como Lavapiés o de clase media como Alameda de Osuna y Hortaleza.

La transición democrática en España implicó la transformación del papel del ciudadano en la política, en particular por el protagonismo que se estaba brindando a las administraciones locales, así, *“suponía estrenar en la práctica, unas instituciones locales que iban a ser profundamente transformadoras asumiendo las competencias y relevancia*

⁵ Sus principales reivindicaciones están orientadas a: vivienda, transportes, seguridad de circulación, sanitarias, salubridad (recogida de basuras, alcantarillado, desratización), educación, preservación de espacios verdes y construcción de instalaciones deportivas.

⁶ Para Alberich *“La Ley es una tímida liberalización del Régimen, al posibilitar la creación de todo tipo de asociaciones, menos las de carácter político. Se presenta como un hito en el proceso político evolutivo del Movimiento Nacional”* (1993: 9). Es preciso recordar que durante el Régimen franquista toda la actividad colectiva se canalizaba a través de un único movimiento político- social llamado “El Movimiento”.

política que nunca tuvieron en el pasado reciente” (Walliser, 2003: 123). Los primeros años de la democracia trajeron consigo un fenómeno que es preciso subrayar y fue la integración del movimiento ciudadano en la política, probablemente como consecuencia inevitable de la transición democrática y de la relación que hasta el momento había tenido este movimiento con partidos políticos anteriormente ilegales, tan es así que muchos líderes de las asociaciones vecinales pasan a formar parte de las nuevas administraciones. Sin ser completamente una cooptación si restó iniciativa de movilización y protesta, aquella que había caracterizado al movimiento hasta ese momento: “tan pronto como el combustible de la movilización popular se fue apagando por la transferencia del debate y la decisión a las esferas de la Administración, el juego tradicional de politiquero y grupos de interés se apoderó de la democracia local (...) La innovación se fue agotando, la propuesta autónoma se transmutó en crítica externa y el movimiento social se inmovilizó” (Castells, 2008: 23). De esta forma el tejido social en aquellos barrios donde era más débil poco a poco fue desapareciendo, conforme finalizó el proceso de remodelación de barrios.

Por su parte, los años ochenta se han relacionado con la crisis del movimiento asociativo, explicado por dos aspectos: i) pérdida de espacios de poder que en la década anterior habían logrado las asociaciones y, ii) disminución del número de afiliados.

La década de los noventa va a marcar una etapa de inflexión del movimiento ciudadano al imprimir un nuevo derrotero y ampliar los espacios de intervención de las asociaciones, cuya mayó expresión fue el Movimiento por la Dignidad del Sur que surgió a finales de década. Asimismo esta década asiste al surgimiento de un tejido asociativo más heterogéneo donde asociaciones juveniles, ecologistas, de mujeres y ONGs lentamente van contribuyendo a la renovación del asociacionismo local.

En definitiva, el tejido asociativo madrileño desde sus inicios ha estado articulado en torno a la reivindicación por el derecho a la ciudad, confrontando la crisis urbana, que ya desde la década del cincuenta se hacía evidente, y demandando que la calidad de vida fuera un elemento transversal en los procesos de planificación de la ciudad. De igual forma, las asociaciones de vecinos al surgir en un momento histórico como la dictadura se convirtieron en espacios de aprendizaje de valores democrático, así “Los niveles de movilización experimentados en muchos barrios madrileños (...) durante los últimos años de los sesenta y los primeros setenta convirtieron al tejido asociativo vecinal y ciudadano en auténticas escuelas de democracia” (Walliser, 2001: 115). En efecto el papel de estas organizaciones no sólo estuvo vinculado en aquellos años al ordenamiento urbano, también a la democratización.

Lo anterior consolidó a las asociaciones, en particular a las de vecinos, como un actor importante dentro del andamiaje de la gobernanza urbana. Esta cuestión, como se verá más adelante, será fundamental en la configuración de los Planes Especiales de Inversión.

2.2. Movimiento por la Dignidad del Sur: en busca de antecedentes de los planes especiales de inversión

Como se señaló en el primer apartado, algunos de los barrios de la zona sur de Madrid fueron objeto del proceso de remodelación llevado a cabo durante la década del setenta y ochenta. Se buscaba efectuar una transformación urbana, mejorando equipamientos, condiciones de vivienda y servicios, en este proceso las asociaciones de vecinos jugaron un papel central de presión a la Administración local.

Al igual que el movimiento ciudadano del resto de la ciudad, las asociaciones de los distritos de Villaverde y Usera en la década del noventa adolecían el descenso del número de asociados, de la capacidad de movilización de décadas atrás y una disminución del activismo interno. Por el contrario, también se observaba una mayor diversificación de la tipología de asociaciones, donde paulatinamente las asociaciones de vecinos cedían lugar a las juveniles y aquellas de carácter lúdico, como las deportivas⁷.

Paralelo a esta realidad que experimentaba el tejido asociativo en estos dos distritos, estaba teniendo lugar desde inicios de los años ochenta una reconversión industrial que modificaría la realidad socioeconómica de la zona. En efecto, se calcula que entre 1978 y 1988 se perdieron cerca de 25.000 puestos de trabajo industrial en la zona, la crisis en la industria generó tanto el cierre como el traslado de fábricas a otros lugares. Lo anterior vino aparejado de una crisis social caracterizada por las altas tasas de paro, en particular juvenil, alto índice de fracaso escolar, persistencia de núcleos chabolistas y surgimiento del fenómeno de drogodependencia, tanto consumo como su comercialización.

En este contexto, en 1992, se genera en torno a un realojamiento de población gitana que pretende trasladar a la población de la Avenida de Guadalajara de San Blas, a los Molinos una zona aledaña al distrito de Villaverde, una gran polémica que va a derivar en una de las protestas más multitudinarias de la década. Surge un movimiento vecinal espontáneo cuyo objetivo es impedir que se produzca el realojamiento en el lugar señalado, debido a que en la zona había un desarrollo urbano importante y los vecinos temían que con el realojamiento se descualificara. Los móviles que inspiraban la cohesión de los vecinos en torno a este movimiento eran de tipo híbrido, por una parte, resaltar la situación de progresiva degradación de la zona, la crisis social que atravesaba, reclamar que los realojos se concentraran en los distritos de la zona sur, y por otro, se dejaba entrever un discurso en contra de la población gitana. Hasta 20.000 vecinos llegaron a concentrarse para evitar el realojo. Como resultado de estas movilizaciones, que duraron algunos meses, se logró impedir el proyecto de realojamiento.

⁷ A inicios de la década del noventa estos dos distritos contaban con 30 asociaciones de vecinos que representaban el 40% del total, 11 juveniles, 14%, deportivas, 10%, y las demás sumaban 26, 34,7%. Lo que reafirma el carácter predominante de las de vecinos, no obstante en los noventa el crecimiento de las juveniles superó por primera vez a las de vecinos (Alcázar et al, 1992:149).

Dichas movilizaciones no sólo tuvieron un impacto en el proceso de realojamiento citado sino que llamó la atención acerca de la situación de exclusión y crisis social de esta zona de la ciudad. La Comunidad de Madrid encargó distintos estudios técnicos entre 1992 y 1996 que pusieron en evidencia los problemas sociales y de segregación espacial antes enunciados y la necesidad de llevar adelante un plan de desarrollo integral que tuviera un componente social importante. Estos estudios, sin embargo, no tuvieron un eco significativo en la administración.

Durante los años de 1996 y 1997 vuelve a ser objeto de debate el tema de los realojamientos en la zona y los núcleos chabolistas, debido en particular a un asentamiento chabolista en la Ribera de San Fermín. Algunos dirigentes asociativos de los dos distritos preocupados por la creciente tensión social, el cariz que estaba tomando la movilización orientado exclusivamente al tema de los realojos y con matiz incluso xenófobo, junto a los acuciantes problemas de desempleo, inseguridad, fracaso escolar, decidieron convocar un encuentro entre las distintas asociaciones de vecinos de los dos distritos y elaboraron un documento titulado “Por la dignidad del sur” en el que ponían de manifiesto “que los distritos del sur son la otra cara de la moneda de una metrópoli postmoderna que con una fuerte crisis económica (...) y con una estructura social muy vulnerable y semi excluida presentan las más altas tasas de paro, fundamentalmente juvenil y de precarización de empleo de la Comunidad de Madrid” (De la Mata, 2008: 176).

En el documento se efectúa un diagnóstico de las necesidades más apremiantes de los distritos de Usera y Villaverde, consideran las consecuencias económicas y sociales de la reconversión industrial, la falta de inversiones en equipamientos públicos y cuantifican el coste de las inversiones públicas requeridas para equipararse al resto de la ciudad. Según sus estimaciones la deuda histórica que tenía Madrid con estos dos distritos ascendía a 182.000 millones de pesetas. En abril de 1997 el documento es presentado al resto de asociaciones a partir de ahí nace el Movimiento por la Dignidad del Sur (De la Mata, 2008: 177).

A través de la movilización y la presión logran que la Comunidad Autónoma de Madrid⁸, en adelante CAM, se comprometa con un plan de inversiones de 18.000 millones de pesetas que serán ejecutados en seis años (1998- 2003) para invertir según las directrices del tejido asociativo de los dos distritos, fue lo que posteriormente se denominó Plan 18.000. En ese entonces el presidente de la CAM era Alberto Ruiz Gallardón. Lo anterior supuso un reto enorme para las asociaciones que formaban un tejido heterogéneo con intereses disímiles dado que por un lado, debían consensuar el objeto de la inversión y por

⁸ En palabras de dos de los entrevistados se llegó al acuerdo con la CAM porque fue el Presidente de la Comunidad quien aceptó entablar conversaciones con el movimiento ciudadano, mientras que el Alcalde de Madrid de ese momento rehusó a reunirse con las asociaciones. En su representación asiste a la primera reunión la Concejala Presidenta de la Junta Municipal de Distrito de Villaverde. Tanto representantes de las asociaciones como el de FRAVM, coincidieron que al inicio de la movilización se contacto tanto a la CAM como al Ayuntamiento, pero el presidente de la CAM fue más receptivo a sus demandas y tuvo la disposición de iniciar los diálogos.

otro, trabajar de forma constante y con cierta organización interna para dar un uso a tal plan de inversiones. Las asociaciones concertaron que la FRAVM sería el interlocutor con la administración y actuaría como una suerte de paraguas, siempre bajo la orientación de lo señalado por las asociaciones, independiente de que éstas no fueran federadas ya que en este proceso participaban desde AMPAS, hasta comerciantes, deportivas, juveniles. Según palabras de los entrevistados la FRAVM ha sido un interlocutor histórico entre las asociaciones de vecinos y la administración, asimismo, ésta tiene mayor capacidad de gestión y organización, justo lo que las asociaciones necesitaban para poner en marcha el Plan 18.000. No obstante desde el inicio se dejó claro que eran las asociaciones las que consensuaban las actuaciones y determinaban los acuerdos y la FRAMV los presentaba a la CAM.

Se elaboró un macrodocumento que recogía las prioridades de las distintos barrios presentadas por sus asociaciones, que posteriormente se fue filtrando en un proceso de negociación interna que incluso llegó a apelar a la solidaridad dado que debía destinarse la inversión a aquellos colectivos o zonas que tenían necesidades perentorias. Las asociaciones acordaron que únicamente el 33% del presupuesto se iba destinar a infraestructura⁹ y casi el 20% anual se dedicaría a formación y empleo. En este sentido, las asociaciones buscaban desarrollar un plan de carácter integral que no sólo contemplara la dimensión de rehabilitación física de los distritos, también era preciso incorporar mecanismos que promovieran el mejoramiento de las condiciones sociales, por ejemplo en términos de empleo¹⁰, según palabras de uno de los entrevistados “se intentó que las inversiones no fueran sólo a piedras sino a personas”.

Para organizar el trabajo se constituyeron seis comisiones¹¹ en las que participaban miembros de las asociaciones, se priorizaron las propuestas y se hizo seguimiento a la ejecución de las actuaciones. Una de las novedades de este proceso fue la puesta en marcha de proyectos de tipo social, en particular, con el interés de creación de empleo y formación para paliar el extendido problema de paro que acusaba a los dos distritos.

El acuerdo con la CAM se logró en el mes de junio de 1997, no obstante el 30 de septiembre se convocó una nueva movilización en la que participaron miles de vecinos de Villaverde y Usera para exigir que se cumplieran los acuerdos de Gallardón. Esto en particular reflejó la desconfianza del movimiento ciudadano respecto a la actuación política, según uno de los entrevistados se venía de una experiencia de muchas promesas que no se habían cumplido y se temía que el Plan 18.000 no se ejecutara.

⁹ Teniendo en cuenta la gran inversión que debía realizarse en este rubro decidieron que sólo el 33% de los 18.000 millones de pesetas iría destinado a infraestructura, el resto, en caso de que fuera necesario efectuar una inversión mayor estaría a cargo de la CAM.

¹⁰ En este marco se llevó a cabo el proyecto Capital Social Local, con fondos de la Unión Europea que buscaba fomentar la creación de nuevas empresas a través de créditos a fondo perdido y formación. Con este plan se logró la creación de 97 pequeñas empresas.

¹¹ Obras públicas, sanidad y servicios sociales, educación y cultura, medio ambiente y desarrollo regional, economía y empleo y una comisión de seguimiento.

Durante el proceso de ejecución fueron las asociaciones y la FRAVM partícipes de la puesta en marcha de los proyectos y la calidad de los mismos, siendo la segunda experiencia *bottom-up*, después del remodelamiento de barrios de los setenta y ochenta, de participación en la gestión urbana de la ciudad, llegándose a considerar un ejemplo de proyecto de regeneración integral¹². Es preciso resaltar que si bien participaron asociaciones de diferente tipo fueron las asociaciones de vecinos las que actuaron como motor del Movimiento por la Dignidad del Sur. Por otra parte, llama la atención que hubiera sido el Presidente de la Comunidad de Madrid quien dio luz verde para la negociación y posterior aprobación del Plan 18.000, considerando que los distritos en donde se efectuarían las inversiones corresponden al área urbana del Ayuntamiento de Madrid.

La diferencia temporal entre los dos planes, Villaverde y Usera (1998-2003) y Puente y Villa de Vallecas (2000-2005), generó que los resultados de uno y otro no fueran semejantes, en particular, porque al abandonar Ruiz Gallardón la CAM, los compromisos adquiridos por éste en el Plan de Vallecas no se cumplieron del todo por la presidenta entrante, lo que dificultó la finalización de las actuaciones. Lo anterior pone en evidencia la relevancia de un liderazgo que promueva y apoye las políticas de participación ciudadana, sin este elemento aún la presión del movimiento ciudadana puede resultar insuficiente para allanar canales de intervención de la ciudadanía en la esfera pública.

Según las entrevistas efectuadas a los dirigentes asociativos e informes relativos a este proceso, el balance de dicha experiencia trajo consigo un aprendizaje del trabajo conjunto entre administración y tejido asociativo. A juicio de los entrevistados de las asociaciones, una de las principales consecuencias fue el amplio esfuerzo de coordinación, colaboración y solidaridad que conllevó la determinación de objetivos conjuntos y tener la capacidad de superar los propios intereses, incluso dejándolos de lado o retrasándolos, a fin de llevar a cabo actuaciones más urgentes en otros barrios “Las asociaciones entregamos un listado de las actuaciones más urgentes. El proceso había sido duro, muy duro en ocasiones (...) Pero fuimos capaces de priorizar las necesidades más apremiantes sometiendo el proceso de negociación al más estricto imperio de la solidaridad con los barrios más desfavorecidos” (De la Mata, 2008: 178). En segundo lugar es preciso subrayar la realización de proyectos por iniciativa vecinal vinculados a la formación, empleo y

¹² Una diferencia notable entre el Plan 18.000 y el plan de regeneración de barrios de los años 80 en Madrid es que mientras en el primero se efectuó un plan integral de regeneración en los dos distritos que combinó una intervención en la dimensión física y social de las zonas objeto del plan, en el segundo, sólo se tuvo en cuenta el plano físico. Es decir, las intervenciones realizadas en los barrios en la década del ochenta a través de las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) no consideraron una lógica de integralidad, solamente estaban orientadas a actuaciones físicas como: vías públicas, espacios públicos y viviendas, sin introducir herramientas de intervención en el tejido social (lucha contra la exclusión, formación, etc) ni en el económico (fomento de empresas y fuerza laboral local, impulso de una actividad económica sostenible, etc) “El ARI ha sido la gran herramienta de intervención y regeneración urbana, aunque su carácter estrictamente físico la convierta más en una actividad de rehabilitación que de regeneración” (Walliser, 2008: 264).

desarrollo, transformándose en un actor activo de desarrollo local. Las actuaciones más destacables fueron la “Red de Empleo Local 2000”, servicio de orientación sociolaboral, y el proyecto “Sur de Madrid” enmarcado dentro la plataforma comunitaria Equal¹³, con el objeto de facilitar la inserción social y laboral de las personas con mayores dificultades a este respecto en los distritos de Puente de Vallecas, Villa de Vallecas, Usera y Villaverde. El Plan, según palabras de los entrevistados, contribuyó a transformar significativamente tanto el espacio urbano como la percepción de la zona. Asimismo la desaparición de núcleos de tráfico de drogas y la creación de espacios como el Albergue Internacional San Fermín permiten vislumbrar en algún sentido que “se está en camino de recomponer la dignidad del sur” (Hernández, 2001).

La incorporación paulatina de asociaciones, ya no sólo de vecinos, en la identificación de los problemas de los distintos barrios fue otro de los logros, a juicio de los entrevistados. Por ejemplo las asociaciones de comerciantes, en particular la de Villaverde Alto, jugaron un papel importante cuando antes aparecían tímidamente. Así en el MDS y el Plan 18.000 se intenta articular una visión más compleja, integral, que incluya a los diferentes representantes de colectivos. De esta forma, como se ha venido señalando, se buscó que las inversiones no fueran destinadas a ámbitos tradicionales, especialmente infraestructura, sino a nuevas dimensiones sociales y económicas, permitiendo la creación de escuelas- taller, cursos de formación, semilleros de empresas, entre otros. Tal postura implicó un importante debate al interior del movimiento, sin embargo finalmente se logró el consenso. Igualmente este proceso hizo posible la pervivencia de la cultura de deliberación y negociación al interior y entre las asociaciones que formaron parte del Plan. El MDS adoptó un nuevo modelo de trabajo que posteriormente fue recogido por la FRAVM y que se intentó replicar en los PEI. En ese sentido, según palabras de uno de los entrevistados, el movimiento pudo funcionar porque iba de abajo hacia arriba, intentando llegar a acuerdos entre asociaciones, antes de plantearlas a las administración, cuestión que supuso un aprendizaje en términos de discusión y negociación muy importantes.

Por último, los representantes de las asociaciones subrayaron que estos planes no sólo fueron determinantes por el nivel de inversiones logrado y el grado de implicación de las asociaciones si no por el gran cumplimiento por parte de la administración, que a pesar de la desconfianza inicial demostró que era posible trabajar de forma mancomunada con el gobierno local logrando acuerdos¹⁴. Según palabras de uno de los entrevistados: “Nuestra valoración del

¹³ El programa Equal forma parte de una estrategia de la Unión Europea, cuya financiación corresponde al Fondo Social Europeo, que busca promover a partir de un partenariado público- privado instrumentos que contribuyan a luchar contra las desigualdades en relación al mercado de trabajo, favoreciendo la inserción de los colectivos con mayores desventajas.

¹⁴ Para los entrevistados de las asociaciones, tanto en el Plan 18.000 como en el Plan de Puente y Villa de Vallecas, el cambio de gobierno de la CAM supuso un inconveniente para la finalización y ejecución de todos los acuerdos “En 2003 Espezanza Aguirre sustituyó a Gallardón en la presidencia del gobierno regional quedando en el tintero la ejecución de algunas actuaciones (...) Pero no desistimos y seguiremos trabajando para que estos proyectos, presupuestados y aprobados desde 1999, se concluyan” (De la Mata, 2008: 181). En el caso de Vallecas esta contrariedad fue mayor dado que el Plan inició en 2000 y tenía previsto finalizar en 2005.

Plan 18.000 es que cuando las administraciones trabajan con los vecinos el dinero público se gasta de una manera diferente (...) demostrando la rentabilidad del trabajo conjunto. Así barrios que tenían muchas carencias en cuanto equipamientos hoy los tienen. Fuimos capaces de ser solidarios entre nosotros mismos. Como modelo de presupuesto participativo con un gobierno de derechas, que también debe resaltarse, fuimos capaces de coger 18.000 millones”.

Debido al éxito cosechado con esta experiencia, la administración de Ruiz Gallardón, ya como Alcalde de Madrid, decide replicar el esquema en otros distritos con niveles socioeconómicos por debajo del promedio de la ciudad, es lo que se denomina Planes Especiales de Inversión (PEI).

3. De la promoción a la institucionalización

3.1. Planes Especiales de Inversión. De una experiencia bottom-up a una estrategia top-down

El precedente que brindó el Plan 18.000 ejecutado en los distritos de Villaverde y Usera en el período 1998 y 2003, y los planes de actuaciones e inversiones de Puente y Villa de Vallecas, celebrado entre el 2000 y el 2005, evidenció la capacidad del movimiento ciudadano en promover este tipo de fórmulas participativas, formar parte de ellas y responder satisfactoriamente al reto planteado por la administración. Si bien en el Plan de Inversiones de Vallecas quedó pendiente de asignar 1201 millones de pesetas, el grado de cumplimiento de los planes fue alto y según algunos entrevistados que participaron en ellos, se cumplieron notablemente las expectativas.

Teniendo en cuenta los resultados destacados de estas dos experiencias, la FRAVM presentó a los tres partidos políticos que se presentaban a la alcaldía de Madrid del año 2003, una serie de propuestas en distintos sectores como medio ambiente, bienestar social, urbanismo y vivienda entre otros, así como la demanda de ampliar los planes especiales de inversiones a otros distritos de la ciudad de tal suerte que este programa se convirtiera en un instrumento de reequilibrio social y urbanístico de Madrid.

Así, con la llegada de Ruiz Gallardón en junio de 2003 a la alcaldía de Madrid y considerando la buena relación de éste, surgida en el desarrollo del Plan 18.000 como presidente de la CAM, con la FRAVM se dio inicio a los Planes Especiales de Inversión en los distritos de Carabanchel, Tetuán, San Blas y Vicálvaro. Inicialmente el período de actuación previsto era 2004- 2008, sin embargo a excepción de Vicálvaro, en todos los demás distritos se finalizó en el año 2009. Posteriormente también se amplió este programa al distrito de La Latina (2005- 2009). Cabe destacar que siguiendo la información de la web del Ayuntamiento de Madrid, al cierre de estos programas en el año 2009 el porcentaje de ejecución de las actuaciones convenidas fue del 100% en Vicálvaro y La Latina y 90% en Carabanchel, Tetuán y San Blas.

Contrario a lo observado en el Plan 18.000, revisando las actuaciones efectuadas en los distritos anteriormente mencionados, gran parte de ellas se dirigieron a construcción y rehabilitación de infraestructuras, enfocando su actuación en reequilibrio en términos físicos más que en términos sociales y económicos.

Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial¹⁵ según están establecidos, son mecanismos que buscan el reequilibrio social y territorial de la ciudad, a través del papel activo de las asociaciones de vecinos de los distritos y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos quien actúa como interlocutora del tejido asociativo. Se trata de un ejercicio de planificación participativa donde representantes de las asociaciones y la FRAVM participan en todo el proceso de política pública. La metodología está compuesta por una serie de etapas¹⁶ previamente acordadas por el Ayuntamiento y la FRAVM, en donde éstos identifican los distritos en los que se va a llevar a cabo el plan, de acuerdo a su situación socioeconómica y segregación territorial. Cada plan contiene un período de ejecución, entre cuatro y cinco años que corresponde con la legislatura, así como un conjunto de actuaciones previamente concertadas por las asociaciones y la FRAVM y de éstas con el Ayuntamiento. A diferencia del Plan 18.000, no hay un presupuesto determinado con antelación, lo que se pacta son las actuaciones sin un presupuesto definido.

Siguiendo la tipología de mecanismos de participación en los municipios españoles propuesto por Gomà y Font (2001:70), los PEI vienen a ser un instrumento de carácter híbrido con una participación de base asociativa, de naturaleza territorial en el cual la participación tiene lugar tanto en la formulación de políticas como en la adopción de decisiones. En este caso no se trata de una herramienta estrictamente consultiva, como suele suceder con buena parte de los mecanismos de participación, es vinculante en la medida que las actuaciones establecidas en los acuerdos son ejecutadas. No obstante, este último punto ha tenido algunas limitaciones en la práctica como se verá más adelante.

En este mecanismo pueden identificarse tres actores claves: el Ayuntamiento, representado principalmente por la Dirección de Participación Ciudadana y en segundo lugar por las Juntas Municipales de Distrito, quienes tienen una labor de supervisión y seguimiento en lo local; la FRAVM, quien tiene un papel de interlocución entre las asociaciones y el Ayuntamiento, y; las asociaciones de vecinos registradas en la FRAVM

¹⁵ Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial están contemplados en el Reglamento Orgánico de Participación de la ciudad de Madrid, dentro del artículo 70 correspondiente a la participación en la formulación de políticas públicas.

¹⁶ El proceso de forma resumida es el siguiente: i) una primera etapa de organización y convocatoria; ii) en la segunda etapa la FRAVM y las asociaciones de cada distrito elaboran un documento diagnóstico de las necesidades; iii) la tercera etapa es la presentación y priorización de propuestas, en esta etapa participan representantes del Ayuntamiento, de la Junta de Distrito, de la FRAVM y las asociaciones; iv) la cuarta etapa es de aprobación y programación de las actuaciones, y, v) la última corresponde a la ejecución de los acuerdos.

con ámbito de actuación en los distritos objetos del plan, sin perjuicio que en una de las etapas del plan también participen otras de carácter no vecinal “el modelo adoptado hasta 2007¹⁷ favoreció ampliamente la participación de las asociaciones de vecinos, aunque relegó a otras organizaciones de carácter económico, deportivo, educativo, cultural o recreativo en cada uno de los distritos” (Arenilla, 2011: 45).

El número de asociaciones en cada distrito que participan en el desarrollo del Plan es desigual, en la tabla 1 puede observarse esta diferencia que sin duda se reflejará en la dinámica de negociación y en la misma evolución de éste.

Tabla 1

Distritos	No. de Asociaciones de vecinos participantes
La Latina	9
Carabanchel	14
Tetuán	4
San Blas	7
Vicálvaro	2
Villaverde	12
Puente de Vallecas	13
Villa de Vallecas	3
Usera	12
Total	76

Fuente: Arenilla, 2011.

En definitiva, estos programas son el resultado de un acuerdo de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM¹⁸, y puede afirmarse, fruto de la experiencia exitosa del desarrollo del Plan 18.000 y el Plan de Vallecas, en donde por primera vez se llevó a cabo una regeneración integral de zonas de la ciudad con acuciantes necesidades y evidentes desequilibrios urbanos respecto al resto de la capital. A juicio de uno de los entrevistados, Gallardón trasladó al Ayuntamiento su relación con la FRAVM, viendo la rentabilidad política que podía sacar de las asociaciones y en particular con la FRAVM, quien a su vez obtiene ciertas prerrogativas como recursos para el mantenimiento de su estructura, dinamizadores de barrio, que si bien resultan en beneficio de las asociaciones

¹⁷ Dado que hasta tal año los únicos actores sociales que intervenían en el plan eran las asociaciones de vecinos inscritas en la FRAVM. A partir del año 2008 se ha previsto la incorporación de asociaciones de otro tipo, aunque como puede observarse en el listado de organizaciones participantes, éstas continúan siendo eminentemente de vecinos. Ver: <http://www.madridparticipa.org/>

¹⁸ Según información de la web del Ayuntamiento de Madrid: “Fruto de un acuerdo de colaboración con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), los PEIs son programas de intervención territorial en el que participan activamente los ciudadanos -tanto en su diseño como en su gestión- en los distritos que necesitan actuaciones preferentes. Su objetivo es avanzar en el reequilibrio social y territorial de la Ciudad de Madrid”. <http://www.madridparticipa.org/>(Fecha de consulta 20 de julio de 2011).

también resta autonomía. De esta forma, se pasa de una fórmula bottom-up como el Plan 18.000 en donde fueron las asociaciones quienes promovieron la apertura del instrumento así como definieron su metodología y los alcances a partir de un presupuesto determinado, a un mecanismo top-down que intenta replicar la experiencia del Plan 18.000 pero que a juicio de los entrevistados carece de tres elementos para hacerlo exitoso: recursos económicos suficientes, orientado a infraestructuras (dimensión física) y escaso compromiso para ejecutar las actuaciones producto de los acuerdos. Esta institucionalización del mecanismo le dará una nueva orientación y consecuencias en las asociaciones que forman parte de él, como se verá en el próximo apartado.

Así, los resultados en los distritos en donde se han implantado han sido desiguales e incluso la nueva edición en los distritos de Villaverde y Puente de Vallecas está lejos de equipararse a la inicial. Por tanto resulta pertinente preguntarse ¿El pasar de una estrategia bottom-up a una top-down hace que un mismo mecanismo tenga un desempeño aún en los mismos lugares?

3.2. Planes Especiales de Inversión en Villaverde y Puente de Vallecas. Consecuencias de la institucionalización del mecanismo

El Plan 18.000 en Villaverde y Usera, 1998-2003, y Plan Especial de Inversión en Puente y Villa de Vallecas, 2000-2005, constituyeron un punto de inflexión en la intervención de las organizaciones sociales en la planificación de urbana en Madrid y en el trabajo conjunto entre asociaciones y gobierno local. Una vez finalizados estos planes, como se mencionó en el apartado anterior, el nuevo alcalde de Madrid acordó con la FRAVM, institucionalizar esta fórmula y ampliarla a otros distritos que también presentaban un desequilibrio socioeconómico y urbanístico respecto al resto de la ciudad. Así los PEI supusieron “la creación de mecanismos de cooperación y concertación para el diseño de los planes y la consolidación de un espacio estable de diálogo, fuertemente institucionalizado, especializado, homogéneo, con un elevado grado de integración y poco permeable a otros actores sociales” (Arenilla, 2011: 44)

A pesar de que se partía de una metodología similar los resultados no fueron tan elocuentes, cuestión similar a las posteriores experiencias de PEI tanto en Puente de Vallecas como en Villaverde. En el año 2006 se inicia el PEI en Villaverde, plan 2006-2011, y en el 2008 en Puente de Vallecas, 2008-2013, como continuación de los planes efectuados anteriormente y considerando sus persistentes problemáticas sociales tales como el desempleo, alta tasa de inmigración, fracaso escolar, entre otros.

El número de actuaciones acordadas en el PEI en ambos distritos ha sido menor que los planes anteriores, esto debido a restricciones presupuestales, como se señaló anteriormente ha sido una de las limitantes para que este programa efectivamente cumpla con las expectativas de las asociaciones que forman parte de ellos.

Tabla 2. No. de actuaciones en los PEI

Distrito		
Sector	Puente de Vallecas	Villaverde
Educación y cultura	5	7
Deportes	2	3
Personas mayores	5	2
Infraestructuras	3	
Desarrollo económico	1	5
Medio ambiente	3	9
Vivienda	3	5
Urbanismo		9
Movilidad		3
Salud y servicios sociales	4	3
Total	26	46

Fuente: Ayuntamiento de Madrid- <http://www.madridparticipa.org/>

A partir del 2007 se introdujeron modificaciones a la metodología de los planes, creando tres mesas de concertación: i) la comisión ciudadana de concertación, ii) el foro de asociaciones que está compuesta por todas las asociaciones del distrito y, iii) los Consejos Territoriales que busca articular las propuestas surgidas en estos órganos con las sugeridas en los PEI. Este cambio no modificará sustancialmente la preeminencia de las asociaciones de vecinos en el proceso. Por otra parte, la lógica de vincular las propuestas del PEI y los Consejos Territoriales, estos últimos espacios centrales de participación en los distritos, no funcionó en la medida que precisamente las asociaciones tanto de Villaverde como de Puente de Vallecas decidieron en su momento abandonar los CTD y así forzar su disolución¹⁹, considerando que órganos inoperantes²⁰.

Según información de los representantes de asociaciones entrevistados y la web de la FRAVM, las asociaciones de Puente de Vallecas abandonaron el CTD debido a que la Junta Municipal de Distrito no aprobó ninguna de las más de 200 propuestas presentadas en el seno de este órgano "Los consejos territoriales de distrito funcionaron durante seis años

¹⁹ Así lo informaba la FRAVM en su web: "Ninguna de las más de 200 propuestas que las ocho asociaciones vecinales del distrito de Puente de Vallecas han presentado en el Consejo Territorial del distrito ha sido admitida desde que, hace cinco años, se creara este espacio en aplicación del Reglamento de Participación Ciudadana de la Ciudad de Madrid". Noticia del 14.01.2011.

<http://aavvmadrid.org/index.php/aavv/Noticias/Las-asociaciones-vecinales-de-Puente-de-Vallecas-abandonan-el-Consejo-Territorial-del-distrito>

²⁰ Lo mismo sucedía en Villaverde en el año 2006: "En casi un año y medio, las asociaciones de vecinos de Villaverde no han conseguido que ni una sola de las propuestas aprobadas en el Consejo Territorial del distrito subieran a pleno. "Cansados y decepcionados" abandonarán esta tarde el Consejo y anuncian que continuarán trabajando "en otros foros por nuestros barrios". <http://ejepeatonal.com/article509.html>. En el caso de Villaverde el CTD sigue funcionando pero sin la presencia de las asociaciones de vecinos.

en Puente de Vallecas, sin embargo en la medida en que las asociaciones fueron presentando propuestas a la Junta Municipal de Distrito y ninguna de ellas fue atendida, llegó un momento en que las asociaciones decidimos ausentarnos, no era productivo”.

En el caso de Puente de Vallecas durante el proceso se efectuaron dos procesos de consulta a la ciudadanía, una en el marco de la Agenda 21 y otra, directamente a ciudadanos, denominada “Madrid Participa”. Los resultados de estas consultas fueron incorporados a los estudios diagnósticos previos a la definición de las actuaciones en el distrito.

Tabla 3. No de asociaciones que componen los PEI

Distrito	No. de Asociaciones de vecinos	No. de asociaciones de otro tipo	Total
Puente de Vallecas	13	15 ²¹	28
Villaverde	11	1	12

Fuente: Ayuntamiento de Madrid- <http://www.madridparticipa.org/>

Así, al igual que los demás PEI, los planes en estos distritos se negocian ante el Ayuntamiento en coordinación con la FRAVM, pero se planifican y desarrollan entre las asociaciones vecinales de los barrios, y excepcionalmente otro tipo de asociaciones. El seguimiento de las actuaciones se hace de forma conjunta entre la FRAVM y las asociaciones. En ese sentido, primero se hace un diagnóstico, se elabora un listado con las intervenciones que proponen las asociaciones a las que se añade las que propone el Ayuntamiento, dado que en ocasiones el Ayuntamiento tiene interés en efectuar algún tipo de actuación que las asociaciones no han previsto.

En el caso de Puente de Vallecas cuando las asociaciones hicieron el diagnóstico propusieron 147 intervenciones, de las cuales sólo se han desarrollado 26, hasta el mes de junio de 2011, ya que en definitiva éstas deben adecuarse al presupuesto del Ayuntamiento. La priorización de las intervenciones, considerando que no todas se realizan, es el resultado, según los entrevistados tanto del Ayuntamiento como de las asociaciones, de una negociación durísima, porque hay actuaciones en donde la prioridad no es compartida entre Ayuntamiento y asociaciones, lo que hace preciso llegar a un consenso. Así, a pesar de que según respuestas del representante de la Dirección General de Participación Ciudadana, la principal diferencia a su juicio positiva entre el Plan 18.000 y los PEI, es que en estos últimos no se marca un límite presupuestal antes de iniciar el proceso y el desarrollo deliberativo se concentra en los problemas y demandas más acuciantes en cada distrito sin considerar la dimensión presupuestaria, los representantes de las asociaciones señalan que es el Ayuntamiento quien marca el techo de inversión. Asimismo, afirman que debido a la situación económica del Ayuntamiento se ha declarado

²¹ Estas asociaciones forman parte del Foro de Asociaciones y sólo participan en una de las etapas del PEI. El papel protagónico lo sigue teniendo las asociaciones de vecinos.

una moratoria de las actuaciones, aquellas que tengan menos del 50% realizado se paralizarán, y las demás se finalizarán pero no hay posibilidad de ponerlos en funcionamiento. En Puente de Vallecas, actualmente hay dos centros finalizados pero no funcionan. En Villaverde ha pasado una situación similar, ahora mismo se encuentra paralizada la construcción de equipamientos por otra parte, algunas de las edificaciones finalizadas no se ponen a funcionar.

A juicio de los representantes de las asociaciones, la inversión de los PEI resulta escasa. El espíritu de los PEI es convertirse una herramienta para contrarrestar el evidente desequilibrio social y urbano de la ciudad de Madrid, donde algunos distritos presentan acuciantes problemáticas sociales y económicas. Por ello, según su opinión, para efectuar intervenciones que efectivamente contribuyan a reequilibrar estas zonas de la ciudad se requieren inversiones importantes y a la vez que particulares, cuestión que no cumple los PEI. Según sus palabras, el Ayuntamiento e incluso la FRAMV, consideran que efectivamente se está invirtiendo pero estas actuaciones resultan insuficientes, en ese sentido, lo que demostró el proceso de remodelación de barrios de los ochenta es que se habían logrado viviendas en mejores condiciones y equipamientos, pero se había dejado de lado la parte social, y problemáticas como el desempleo, el fracaso escolar persistían. A juicio de uno de los entrevistados “querer reequilibrar sin dotación económica es difícil, con una escuela infantil no se reequilibra, se presta un servicio”. De igual forma, algunos señalaron que en muchos lugares no hacen falta más equipamientos, las carencias de sus barrios son sociales y otro afirma: “la marginación no se soluciona sólo con que des una vivienda”, haciendo referencia a los realojamientos. En efecto, el distrito se reequilibra en equipamientos pero socialmente sigue perdiendo baza, no han sido capaces de ser generadores de empleo y continúan teniendo altas tasas de paro.

Según los entrevistados de las asociaciones, los PEI se presentan como la gran apuesta de participación del Ayuntamiento sin embargo sus alcances son limitados y los presupuestos asignados a éstos también. Así como pudo observarse en el caso de Puente de Vallecas y Villaverde, sólo un porcentaje menor de las actuaciones propuestas son efectivamente puestas en marcha y algunas que se finalizan no se ponen en funcionamiento.

Una de las consecuencias negativas, en la que están de acuerdo todos los representantes de las asociaciones, es que la institucionalización de las herramientas neutraliza al movimiento asociativo, debido a que no se recurre al recurso de la manifestación y protesta en tanto hay compromisos por parte del Ayuntamiento para efectuar las actuaciones, se ha negociado y se está a la espera de que se cumplan los acuerdos. Así, este tipo de mecanismos tienden a reducir la relación de las asociaciones y el gobierno a cooperación y negociación, sin embargo a juicio de los entrevistados miembros de las asociaciones en los dos distritos, es preciso combinar la negociación con la protesta, que en Madrid ha sido el instrumento por antonomasia de las asociaciones para poder influir en la agenda pública: “nosotros históricamente para poder conseguir algo hemos tenido que acudir a las movilizaciones, los demás planes salen al calorcito de lo que hicimos, por ejemplo, el Plan 18.000”. Según uno de los entrevistados, los PEI han sido una forma de

callar al movimiento, el Ayuntamiento es quien determina las reglas de juego, de esta manera, las asociaciones se convierten en intermediarias entre la administración y la ciudadanía, cuando hay demandas apremiantes que ya han sido negociadas las asociaciones vienen a actuar como “cortafuegos” para tranquilizar a la ciudadanía, perdiendo capacidad de reivindicación.

En ese orden, uno de los principales problemas de los PEI es la insuficiente voluntad para llevar a cabo las actuaciones contenidas en los acuerdos, sin embargo a juicio de los entrevistados de las asociaciones, éstas también cargan parte de la culpa dado que no presionan a través de movilizaciones al Ayuntamiento para que éste cumpla. Por tanto, éste lo desarrolla según su criterio.

Finalmente, como se expuso en el marco teórico, según Navarro los líderes locales institucionalizarán fórmulas de participación en la medida en que existan actores sociales que cooperen con los intereses del gobierno municipal, y por tanto, permitan tanto la democratización (de cara a los ciudadanos) como la victoria electoral. Esto mismo puede observarse en la institucionalización de los PEI. El alcalde encontró en la FRAVM una fórmula de cooperación que es funcional para llevar a cabo los instrumentos de participación y de una u otra forma, neutralizar la protesta de las asociaciones. Precisamente a juicio de todos los entrevistados representantes de las asociaciones, una de las consecuencias negativas de la participación en los PEI es el haber dejado de lado la protesta y movilización como recurso para reivindicar demandas ante la administración.

Siguiendo a Arenilla (2011) la elección de los actores de la participación en los PEI por parte del gobierno local no fue azarosa así como tampoco responde a una afinidad ideológica, tiene que ver con la lógica de que la cooperación será la vía más adecuada para lograr objetivos comunes “con ello, la FRAVM esperaba consolidarse y legitimarse en el complejo y a veces inestable tejido asociativo vecinal (...) como interlocutor preferente del gobierno. Por su parte el Ayuntamiento, esperaba formular unas mejores políticas públicas con un mínimo de contestación social, legitimarse ante los ciudadanos y obtener un mejor rendimiento electoral” (Arenilla, 2011: 42).

Conclusiones

Haciendo una revisión de la participación en Madrid se evidencia que buena parte de los procesos participativos han estado presionados por la movilización de las asociaciones, en particular de vecinos de la ciudad, siendo éstas quienes han suscitado procesos de intervención de la comunidad en la gestión urbana de la misma. Por otra parte, siguiendo el análisis de Walliser (2003), es de subrayar la baja eficacia de los instrumentos de formales de participación en la ciudad, donde los canales informales continúan siendo los que permiten influir en la agenda pública. Una expresión de lo anterior fueron los Planes 18.000 y el Plan de Puente y Villa de Vallecas, gestionados por la CAM, que se lograron

insertar a la agenda gracias a la presión constante y organizada de las asociaciones de estos distritos, en especial de vecinos, que consiguieron llamar la atención sobre los acuciantes problemas socioeconómicos y urbanos de estas zonas. Así, al estar vinculados con partidas presupuestales concretas supusieron un compromiso real de la administración.

La gran diferencia entre el Plan 18.000 y los PEI estriba en que mientras los primeros fueron el resultado de una fuerte presión que conllevó a un acuerdo entre movimiento asociativo y gobierno local, donde se consensuó la metodología y las áreas de trabajo, poniendo énfasis no sólo en la dimensión física de las actuaciones, también en la social hacia donde se destinó gran parte de los recursos, en los PEI tanto la metodología como los actores de la participación son definidos por el Ayuntamiento y la FRAVM. Asimismo, los recursos son dirigidos a infraestructura. Como se señaló, la gran limitación de los PEI son los insuficientes recursos destinados a ellos.

Tales diferencias hacen que las consecuencias en los actores sociales que forman parte de estos procesos, sean igualmente disímiles. Según los representantes de las asociaciones entrevistados, el gran reto que supuso el Plan 18.000 al tejido asociativo derivó en la necesidad de encontrar vías de coordinación, colaboración y solidaridad al interior tanto de las asociaciones como entre ellas, aumentando su densidad relacional y su capacidad de trabajo conjunto, generando uno de los efectos positivos del capital social. Por el contrario, según los mismos entrevistados, los PEI han llevado a una neutralización del tejido asociativo que al formar parte de un instrumento institucionalizado buscan insertar sus demandas a través de este conducto y de la negociación, dejando de lado la contestación que históricamente les ha funcionado.

Según palabras de uno de los entrevistados: “Nosotros sentimos este Plan (haciendo referencia al Plan 18.000) como muy nuestro, muy de la gente que trabajamos en el plan y de los distritos porque no fue fruto de una negociación en una mesa, fue fruto de movilizaciones y de demostrar una realidad que había y de vislumbrar lo que había que hacer”.

Bibliografía

Abers, Rebecca N. 2003. “Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión” en Archon Fung y Erik O. Wright Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Alberich Nistal, Tomás. 1993. Política Local, Participación y Asociacionismo. Tesis doctoral inédita, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Álcazar, Manuel, J. Alguacil, J. Camacho, C. Denche, E. Trabada, R. Rodríguez. 1993. Estudio sociourbanístico para el desarrollo de un plan integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid. Jornadas de debate. Espacio social y periferia urbana.

Alguacil, Julio. 1998. Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

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

Arenilla Sáez, Manuel. 2011. Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid, Revista Española de Ciencia Política, 25: 31-56.

Brugué, Joaquim y Gallego, Raquel. 2001. "¿Una Administración Pública Democrática?" en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Castells, Manuel. 1977. Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos de Madrid. Madrid: Siglo XXI, editores.

De la Mata, María del Prado. 2008. "El movimiento por la dignidad del sur: en la prehistoria de los presupuestos participativos", en Pérez, Vicente y Sánchez Pablo (Eds.) Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata.

Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomá, Ricardo y Jarque, Marina. 2001. "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica" En: Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental, XV Concurso de Ensayos y Monografías Sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: CLAD

Font, Joan y Galais Carolina. 2011. "The qualities of local participation: the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer". International Journal of Urban and Regional Research.

Fung, Archon y Wright Erik Olin. 2003. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gomá, Ricard y Font, Joan. 2001. "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Hernández, Agustín. 2001. Plan de Inversiones en los distritos de Villaverde y Usera, Madrid, en Evolución de las buenas prácticas españolas. Habitat. http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes_11.html

López Díaz, Jesús. 2002. La vivienda social en Madrid, 1939- 1959. Revista Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Hª. Del Arte, t. 15, 2002, pp. 297-338.

Kjaer, Louise. 2003. Local partnership in Europe. An action research project. The Copenhagen Center. Copenhagen.

Navarro Yáñez, Clemente. 2001. "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960- 1995)", en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Parés, Marc. 2009. "Introducción: participación y evaluación de la participación", en Marc Parés (coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Pérez Quintana, Vicente y Sánchez Pablo (Eds.) 2008. Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata.

Subirats, Joan. 2001. "Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas", en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Walliser, Andrés. 2003. Participación y Ciudad. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

_____ 2008. "Participación y regeneración urbana: el movimiento asociativo y las instituciones locales, 1979- 1999" en Pérez, Vicente y Sánchez Pablo (Eds.) Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata.

Warren, Mark. 2001. Democracy and Associations. New Jersey: Princeton University Press.

Páginas web consultadas:

<http://aavvmadrid.org/>
<http://www.madridparticipa.org/>
<http://habitat.aq.upm.es/>