
Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid*

Manuel Arenilla Sáez

La aproximación de las redes de políticas públicas se presenta como una herramienta analítica útil para estudiar las condiciones y los mecanismos de relación que se establecen entre los actores públicos, privados y sociales. Resulta especialmente adecuada para determinar las demandas colectivas requeridas de los gobiernos locales.

En el texto se recogen las principales aportaciones del modelo de redes de políticas públicas y sus notas más significativas. El estudio aborda la capacidad analítica de la aproximación de redes a un caso específico, los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid desde 2003. Esto permite llegar a unas conclusiones que refuerzan el valor de las redes de políticas públicas para estudiar el contexto en el que se producen las políticas públicas, el gobierno multinivel o la configuración del poder político.

Palabras clave: redes de políticas, Madrid, participación, legitimidad, planificación participativos.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades se han convertido en los últimos años en un espacio donde convergen diversas realidades, donde confluyen y se cristalizan las contradicciones y los conflictos propios de sociedades posindustriales sumidas en un constante proceso de cambio. Las demandas y preferencias ciudadanas han adquirido en este contexto un alto grado de complejidad, a pesar de ser formuladas en un espacio territorial relativamente reducido donde cabría esperar cierto grado de homogeneidad.

* Deseo agradecer a los evaluadores anónimos del artículo sus sugerentes propuestas que han contribuido a mejorarlo y a Ricardo García Vegas su decisivo apoyo para llevarlo a cabo. También quiero mostrar mi agradecimiento a la Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid por su continuada confianza desde 2005 que ha posibilitado realizar la investigación de base de este artículo.

Se espera de los gobiernos locales que intervengan en ámbitos cada vez más diversos, lo que dificulta la acción gubernamental, debido a la extensión y especialización de las demandas sociales, al elevado número de actores que tratan de influir en la formulación de políticas públicas, a la mayor escasez y dispersión de los recursos materiales e inmateriales y a la mayor exigencia de los ciudadanos con sus instituciones públicas.

La globalización, la rápida alteración de los valores sociales, la pérdida de legitimidad de la política, la ruptura en los patrones tradicionales de espacio y tiempo, el acelerado avance científico-tecnológico y su proceso de incorporación a la vida diaria, las modificaciones en el modelo económico y productivo, la inmigración y la presión demográfica son factores que han contribuido a la configuración de la realidad actual.

Los gobiernos locales deben hacer frente a los retos planteados tratando de identificar y canalizar las transformaciones sociales, pero primordialmente impulsando nuevos mecanismos que faciliten la agregación y articulación de las demandas o preferencias ciudadanas y su incorporación al proceso decisonal. Se persigue lograr una mayor adhesión ciudadana a la acción política de los gobiernos locales y con ello una mayor legitimidad.

La etapa en la que el Estado se erigía como intérprete del interés general ha sido definitivamente superada. Atrás ha quedado la visión del actor único y racional capaz de identificar, en un contexto de plena información, las mejores opciones o alternativas, de valorar sus posibles consecuencias y tomar decisiones racionales acordes con intereses u objetivos preconcebidos. Los gobiernos continúan siendo responsables últimos de la acción pública, pero en las diversas fases de ésta intervienen actores privados y sociales de forma estable y extensa.

Los gobiernos locales se han convertido en impulsores de la participación ciudadana mediante iniciativas destinadas a fomentar el asociacionismo, a incrementar el capital social y a crear espacios de deliberación y debate sobre los problemas sociales, la gestión y la inversión públicas. Así, se ha creado un marco institucional idóneo para la consolidación de las redes de políticas públicas. Estas redes difieren de los mecanismos (corporativismo, pluralismo, pluralismo corporativo) que se venían utilizando por los diversos gobiernos para involucrar a los actores de la sociedad civil (Peters, 2007). Las redes son utilizadas por el poder público, como en los otros mecanismos, para lograr mayor legitimidad y eficacia de la acción pública, y por los grupos sociales y ciudadanos para satisfacer los intereses de los actores participantes.

Desde los años noventa del pasado siglo se han venido desarrollando en Europa una serie de experiencias que abordan el desarrollo local de una forma planificada y participada (Parrado y Loffler, 2005: 191). En el distrito de Lichtenberg de Berlín se han introducido planes de desarrollo de barrios que se han negociado con los actores locales y se han creado redes locales de organizaciones prestadoras de servicios sociales y culturales (Emmrich, 2007: 126-130). En Amsterdam se viene realizando la renovación de los barrios con la participación de los vecinos. Destaca el ejemplo de Parkstad que permite en muchos casos la corrección de los planes urbanísticos a través de los Grupos de Consulta en Proyectos de Reestructuración de Barrios y los Grupos de Mantenimiento de Barrio (Nieto, 2007: 193-195).

La ciudad de Madrid sigue la estela europea y es un buen reflejo de las transformaciones e iniciativas señaladas. Desde el año 2003 se han desarrollado una serie de políticas

que buscan solventar los problemas de desequilibrio social y territorial existentes en la ciudad. Para ello su ayuntamiento ha incorporado diversos actores sociales en la formulación de las políticas de inversión pública, mediante los llamados Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI). Se trata de un modelo de gobernanza en red donde el gobierno local, las organizaciones vecinales y otras asociaciones de los distritos afectados han creado lazos estables de cooperación e intercambio de información. El modelo se orienta a la definición conjunta del problema social, a la identificación de áreas prioritarias de inversión y al diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de las actuaciones gubernamentales.

El artículo tiene por objeto analizar las principales notas teóricas y metodológicas de la aproximación de las redes de políticas públicas y contrastar su valor explicativo con el caso de la ciudad de Madrid en el diseño e implementación de los PEI. Trata de responder a las preguntas de investigación: cuáles son los actores preeminentes en los PEI; cuál es la naturaleza y los tipos de interacciones de las redes; qué grado de institucionalización presentan; en qué medida la estructura de la red condiciona los resultados de los PEI; en concreto, por la selección de las prioridades de actuación; y qué incidencia ha tenido el proceso de los PEI en la mejora del capital social de los actores de los PEI. Finalmente, el análisis trata de contrastar si el Estado mantiene un rol preeminente en el funcionamiento y orientación de las redes de políticas públicas.

La primera parte del estudio corresponde a una revisión del marco teórico. En ella se aborda el concepto y las características de las redes de políticas públicas, a la vez que se establece su alcance y las notas que las caracterizan. En la segunda parte se presenta el caso de de los PEI de la ciudad de Madrid respondiendo a las preguntas de investigación.

REDES DE POLÍTICAS. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO

Existen múltiples definiciones sobre redes de políticas públicas, lo que genera cierta ambigüedad y puede debilitar su utilización como herramienta de análisis en el ámbito político. A pesar de ello, de la revisión de las definiciones existentes es posible extraer las siguientes coincidencias: en su mayoría se conciben como grupos organizados o conjuntos de relaciones interorganizativas; se destaca la existencia de una multiplicidad de actores; y se pone un énfasis variable en las interacciones de dependencia que se dan entre los miembros de la red.

Benson define las *policy networks* como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos (Benson, 1982: 148). Klinj (2005: 234) entiende las redes de políticas como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas o programas políticos”. Esta última parte de la definición merece cierta atención, pues circunscribe el ámbito de acción de las redes a los asuntos públicos, excluyendo

cualquier otro mecanismo de cooperación que, apoyados en el intercambio de información o recursos, se puedan dar en otras áreas.

Por su parte Börzel (1997: 2) presenta una definición más amplia en la que destaca el tipo de interacciones que predomina entre los miembros de la red, los factores que determinan la cohesión y afinidad de esos miembros y el objetivo por el que se produce el intercambio de recursos. Para este autor las redes de políticas son relativamente estables, presentan una naturaleza independiente y no jerárquica, vinculan a una variedad de actores con intereses comunes sobre una política que intercambian recursos para lograrlos, al entender que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Por último, Rhodes (1999: 37) destaca en su definición la existencia de múltiples actores y aborda los lazos de dependencia como elemento diferenciador de una red con respecto a otras. Define a las redes como grupo o complejo de organizaciones relacionadas entre sí, mediante dependencia de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por la estructura de esta dependencia.

El modelo de redes tiene una serie de características que facilitan su estudio. La primera es la interdependencia de los actores, de tal modo que ningún actor puede por sí sólo alcanzar sus objetivos ni puede influir de manera decisiva sobre las políticas públicas. La segunda son los patrones de relaciones que se establecen, que son de interdependencia y se mantienen en el tiempo. La tercera es la diversidad e importancia del número de actores que representan a grupos e intereses heterogéneos de la sociedad. La cuarta es la existencia de un objetivo común a pesar de la diversidad de metas particulares. Si bien de las características citadas destacan el valor de las redes en las sociedades complejas, algunas de esas características se convierten en una limitación para el adecuado funcionamiento de la misma red cuando se producen situaciones extremas. Así, un excesivo número de actores o cierta imprecisión en los criterios que guían las interacciones de sus miembros obstaculizan la toma de decisiones. Por último, la quinta es que uno de los actores es una organización pública que suele ser la responsable de la política en torno a la que se articula la red.

A partir de las notas señaladas, se ofrece una definición que entiende a las redes de políticas públicas como un conjunto de actores, al menos uno de los cuales es una institución pública, que se relacionan entre sí de manera más o menos estable en el tiempo con la finalidad de influir, mediante el intercambio de recursos, en la definición o implementación de una política pública.

A pesar de las limitaciones que desde la óptica del *policy network* y también desde la gobernanza se achacan al modelo de las redes de políticas, como la falta de transparencia, de eficacia, de rendición de cuentas, la desviación de fines y el elitismo en la adopción de decisiones (Fleury, 2002: 236-237; Cerrillo, 2005: 20; Peters, 2007), es indudable que el modelo de redes de políticas ofrece buenas posibilidades para analizar el contexto en el que se producen las políticas públicas, el gobierno multinivel o la configuración del poder (Adam y Kriesi, 2007; Jordana, 2009: 9-11). Sin embargo, el modelo no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática y la participativa pudiendo llegar a generar la idea de la dilución del Estado y del poder político, así como la incapacidad de ambos para

proporcionar dirección a la economía y a la sociedad (Peters, 2007). Así, el Estado puede llegar a entenderse como una mera resultante del juego de los actores intervinientes en las redes, olvidando que es responsable para la comunidad que gestiona y que responde ante ella (Timsit, 2006: 610).

EL VALOR TEÓRICO DE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS EXISTENTES

Las diferentes corrientes que estudian las redes de políticas coinciden en la importancia y utilidad del concepto en la ciencia política, pero, a pesar de ello, difieren en su naturaleza y rol (Marsh y Smith, 2000: 4). Se desprenden tres perspectivas de esta divergencia: la que considera a las redes como una forma novedosa de intermediación de intereses que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados, que abarca a toda la literatura norteamericana y británica; la que de una manera más ambiciosa concibe a las redes como una forma específica de interacción pública-privada no jerárquica en las políticas públicas, denominada gobernanza (Börzel, 1997: 5), que es la visión dominante en la literatura holandesa, alemana y en parte de la española; y la que reduce el poder explicativo del concepto considerándolo una metáfora, una mera herramienta de análisis de la realidad (Dowding, 1995).

La aproximación a las redes como una forma de intermediación de intereses parte del supuesto de que se ha producido progresivamente una transformación en el modo de articular el intercambio de recursos e información, ya sean formales o informales, entre el Estado, los actores privados y los sociales. Sus orígenes y evolución se enmarcan en la histórica confrontación librada dentro de la ciencia política entre pluralistas y elitistas, la cual ha alimentado una línea de investigación centrada en las relaciones de los organismos gubernamentales y los grupos de presión y, a su vez, en la forma en la que se hace política (Klijn, 2005: 225; McFarland, 2004).

En este campo de investigación se distinguen dos escuelas: la estadounidense y la británica. En la primera, en los cincuenta y sesenta del siglo XX, se comenzó a estudiar el proceso de formulación de las políticas públicas, enfatizando las relaciones regulares que se establecían entre los grupos de interés, las agencias burocráticas y el gobierno para la fijación de la agenda gubernamental.

Freeman hizo una importante aportación al definir el proceso de formulación de las políticas públicas como un subsistema donde participan burócratas, parlamentarios y grupos de interés, de acuerdo con determinados patrones de interacción (Rhodes, 1999: 33). Otros autores como Carter y MacConnel orientaron sus estudios a definir cómo los intereses de los grupos privados pueden prevalecer sobre los demás intereses y reducir el peso de participación ciudadana en una democracia (Real, 2002: 4). Lowi dio forma al concepto de “triángulo de hierro”, que mostraba lo cerrado e impermeable de las relaciones entre los actores públicos y privados en una política sectorial específica. Por su parte, Hecló

desarrolló el concepto de “redes de asuntos” (Zurbriggen, 2004: 2) donde se reconocía la existencia de actores que, compartiendo una misma información, podían entrar y salir del entramado político. Finalmente, Ripley y Franklin introdujeron el término “subgobiernos” que definieron como “grupos de individuos que efectivamente toman la mayor parte de las decisiones en una considerable área de políticas” (Klijn, 2005: 225).

Por su parte, en la literatura británica el concepto que adquirió mayor auge fue el de “comunidades de políticas”. Para Richardson y Jordan la elaboración de las políticas públicas era en realidad un proceso caracterizado por la existencia de segmentos habitados por diferentes grupos organizados y que está cerrado a actores no reconocidos. A finales de la década de los setenta del siglo pasado, se puso el acento en los procesos de fragmentación y en la especialización de las políticas públicas, lo que obligaba a desarrollar instrumentos de análisis de políticas públicas para el nuevo contexto (Real, 2002: 5). A partir de esta premisa, Rhodes (1990), primero en solitario y luego con Marsh (Rhodes; Marsh, 1992), desarrolla el concepto de redes de políticas públicas al relacionar los conceptos de la escuela norteamericana de subgobiernos y redes de asuntos con el de la escuela británica de comunidades de política (*policy communities*), a la vez que integra el concepto de Benson de grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por recursos dependientes (Smith, 1993: 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales y una red de grupos, principalmente de interés económico y profesional (Zurbriggen, 2004: 5).

La segunda corriente concibe a las redes como una forma de gobernanza, como una manera de movilizar los recursos que se encuentran ampliamente dispersos en la sociedad. Se ubican en esta perspectiva los autores alemanes Mayntz, Scharpf, Kenis, Schneider y Grande, diversos autores holandeses como Kooiman, así como Jordana y Prats entre los españoles.

Entre las notas esenciales para esta perspectiva de las redes de políticas encontramos la estabilidad y continuidad de las relaciones entre los actores; que la solución de una política común se logra a través de la acción colectiva; la no separación entre Estado y sociedad; la política vista como proceso que involucra a una pluralidad de organizaciones privadas y públicas, o la insuficiencia de los recursos de los actores privados para satisfacer sus necesidades e intereses individuales (Kenis y Schneider 1991: 36; Börzel, 1997: 13 y 14; Vallés, 2006: 429).

Para esta corriente la elaboración de políticas tiene lugar en un sistema multinivel, donde actores públicos y privados de los distintos ámbitos interactúan en redes complejas (Jordana, Mota y Noferini, 2009: 88). Para la perspectiva dominante de la gobernanza, el Estado pierde la centralidad ante la capacidad de autoorganización presente en la red, aunque asume en algunos casos roles de coordinación (Zurbriggen, 2004: 6).

La tercera perspectiva entiende a las redes de políticas como una metáfora. Dowding (1995) mantiene que el concepto carece de una sólida base teórica, por lo que su valor se limitaría a la descripción de una realidad compleja. En este sentido, su importancia radica en la facilidad que otorga para ordenar los datos empíricos sobre las interacciones que durante el proceso de formulación de las políticas públicas se produce entre los actores.

Sustenta sus apreciaciones en el hecho de que la estructura de la red no afecta a la orientación que en un momento dado siguen las políticas. Es decir, no existe una relación directa entre la estructura y características de la red y el resultado político; resultado que se ve afectado, de acuerdo con Dowding, por los rasgos particulares de los actores, a saber, intereses, recursos y poder.

EL VALOR OPERATIVO DE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de redes de políticas tiene una importante fuerza explicativa de la realidad política y social al tratar de enmarcar los fenómenos que ocurren en torno al ejercicio del poder político. La cultura política determinará en buena parte las conexiones existentes entre los actores participantes en dicho poder, así como su naturaleza. Los aspectos relacionados con el capital social, el grado de institucionalización, las estructuras sociales y las prácticas políticas condicionan fuertemente el tipo de relaciones que mantienen los diversos integrantes de las redes de políticas. Esos aspectos influirán en que un mismo conjunto de actores se estructuren en modelos del tipo *policy community* o del *policy network* con patrones, por ejemplo, de carácter clientelar, estatista o intergubernamental, con predominio de la centralidad o no de los actores institucionales o con una formalidad variable de las relaciones. Esa misma cultura política es la que determinará que las redes oscilen entre modelos neopluralistas o neocorporativos (McFarland, 2004; Lowery y Gray, 2004).

La propia cultura administrativa, condicionada por la cultura política general y por la institucionalización concreta de cada Administración, establecerá también el estilo de relación y de estructuración de cada red de políticas. La existencia de subculturas administrativas hará que unos mismos actores sociales puedan articularse y relacionarse de manera distinta cuando es otro el actor gubernamental que está presente en la red. La naturaleza de las políticas públicas y la fase en que las redes de articulen en ellas también influirán en la estructuración de la red y en el patrón dominante en ella. Así, existen políticas que pueden favorecer redes más abiertas que otras, como las educativas, mientras que otras propician modelos del tipo *policy community*, como la farmacéutica.

El nivel gubernamental en el que se estructuran las redes también puede condicionar los rasgos y estructuración de las redes. El gobierno local puede generar redes más abiertas que el estatal, tanto por la tipología de las políticas que tiene encomendadas y su alcance como por su natural mayor integración con el entorno social y ciudadano.

La combinación de los elementos anteriores, cultura política, institucionalización, cultura administrativa, capital social, tipo de política pública, fase de ésta en la que se articula una red y nivel de gobierno, arroja una profusa tipología que facilita el conocimiento del contexto en el que se producen las políticas públicas, del gobierno multinivel o, en general, de la configuración del poder político.

El valor teórico de las redes de políticas públicas, y lo que las diferencia de otros enfoques, se sitúa en la interdependencia de recursos y la construcción de un objetivo común

entre numerosos actores que no puede llevarse a cabo sin el concurso de la red (Börzel, 1998). Otro elemento de gran potencia explicativa es el grado de equidad entre los actores y la naturaleza del equilibrio entre ellos. La conformación o la ruptura del equilibrio entre los actores pueden resultar determinantes en el resultado de una política y en la innovación o aparición de una nueva política (Chaqués, 2009: 74). Finalmente, el elemento de la equidad entre los actores ofrece una amplia posibilidad de análisis del contexto de las políticas públicas. Especialmente resulta de gran interés la posición que ocupa el actor gubernamental, el grado de influencia de todos los actores en la acción pública y la existencia y naturaleza de las alianzas o acuerdos entre algunos de ellos. Todos estos aspectos ayudan a comprender la conformación del bien común, el logro de la legitimidad, de la confianza y de la aceptación del poder político por los ciudadanos, la manera en que se produce la transformación y el cambio de la realidad social y el papel del Estado y de las instituciones político-administrativas en la sociedad.

Algunas aproximaciones a las redes de políticas públicas pueden colaborar al debilitamiento del Estado, en el sentido que defienden algunos autores de la nueva gestión pública, la gobernanza, las corrientes participativas, el gobierno multinivel o la democracia cosmopolita (Fleury 2002: 236-237; Prats, 2010: 46; Sandel, 1996). El riesgo de este debilitamiento es que los intereses y los ciudadanos no representados en las redes no sean tenidos en cuenta en los procesos de las políticas públicas y que los intereses particulares se impongan sobre la legitimidad democrática de las instituciones del Estado (Denhardt y Denhardt, 2003: 27-30; Bourgon, 2007: 20; Timsit, 2007: 611; Pollit, 2007: 22).

GOBIERNOS LOCALES, PARTICIPACIÓN Y REDES

Si hay un ámbito donde se han experimentado más cambios en la acción pública y colectiva, éste es el local. El proceso de cambio vivido en el ámbito local tiene una especial relevancia a la hora de identificar y analizar los nuevos mecanismos de cooperación entre actores públicos y privados. La cercanía de los gobiernos locales a los grupos sociales, la naturaleza de sus competencias, la inmediata repercusión de las decisiones públicas sobre la cotidianidad, así como la posibilidad que tienen los principales actores afectados de valorar de manera inmediata la eficacia de las políticas públicas son factores que han contribuido a esta realidad.

Los gobiernos locales han venido teniendo históricamente, en países como España, una función fundamentalmente de ejecución de las políticas públicas formuladas en otros niveles de gobierno. Esta característica es debida al tipo de competencias asignadas y no tanto, como suele señalarse, a la cercanía física a los ciudadanos. Las tareas desarrolladas por los gobiernos locales españoles se centran predominantemente en la prestación de servicios urbanos esenciales y en la dotación de equipamiento e infraestructura básicos. Esta dimensión ejecutora ha configurado un modelo de municipio de carácter técnico-burocrático con una concepción limitada de la democracia local. En este modelo, la Administración figura

como principal responsable de la toma de decisiones en los asuntos públicos. El resultado dominante es un modelo cerrado de rasgos neocorporativos con una participación poco permeable a la mayoría de los intereses organizados y a los ciudadanos individuales.

Las tareas de los gobiernos locales occidentales de cierta dimensión adquirieron un mayor grado de dificultad a partir de mediados del siglo pasado. Fue necesario desarrollar mecanismos eficientes que permitieran la identificación de las demandas ciudadanas en contextos cada vez más contradictorios y diversos, lo que en ningún caso resultaba una tarea sencilla en ausencia de democracia, como en el caso español. Además, los recursos necesarios para la definición de los problemas sociales, concentrados anteriormente en el Estado, se encontraban dispersos en todo el espectro social, lo que hacía más costosa la obtención de información y el diseño de alternativas óptimas por parte de las Administraciones públicas. A la vez, el prestigio de los políticos y la adhesión a las instituciones públicas por los ciudadanos experimentaron un acusado descenso, por lo que no era suficiente con que la iniciativa fuera pública para que se aceptara generalizadamente por los ciudadanos. De esta forma, durante la década de los noventa del siglo pasado, las ciudades medias y grandes se fueron convirtiendo en un fiel reflejo de esta realidad y fue tomando fuerza la necesidad de impulsar cambios en el modelo de gobierno local dominante hasta el momento.

La difusión de ideas neoliberales, a partir de las experiencias desarrolladas en los años ochenta del siglo XX en el Reino Unido y en los Estados Unidos, impulsó estos cambios. Se promovió una reorientación del rol del Estado que pasaba por la reducción de su papel en la sociedad, otorgando preeminencia al mercado en la provisión de los bienes públicos. Estas ideas produjeron consecuencias en los gobiernos locales que en muchos casos abrazaron con fervor las nuevas corrientes eficientistas que tenían un terreno propicio en dicho ámbito debido a las competencias que ejercían.

Las tareas asignadas a los gobiernos locales eran vistas como una excesiva intervención de las instituciones públicas en la sociedad y en la economía y se cuestionó la eficiencia del aparato gubernamental en el cumplimiento de sus funciones, a la vez que se pedía su privatización, externalización o devolución a la sociedad. Los gobiernos locales ya no debían ser responsables directos de la prestación de los servicios públicos, sólo debían asumir funciones de coordinación, subcontratación o capacitación de los actores que, bajo el nuevo esquema de gestión pública, se encargarían de desarrollar estas actividades.

La nueva gestión pública encontró un inesperado aliado en las corrientes comunitarias y defensoras de la sociedad civil. Todas coinciden en promover una reducción al mínimo del rol de los gobiernos locales en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas, otorgando a los actores privados o sociales un mayor peso en este proceso. Por razones democráticas o de ineficiencia económica o social se solicita una mayor intervención de los actores sociales, cívicos y económicos en áreas tradicionales del Estado y, muy especialmente, se cuestiona su legitimidad para llevar la iniciativa en la articulación de los intereses económicos y sociales.

La evolución de la gestión local y del ciudadano, cada vez más exigente y fragmentado, trajo consigo nuevas oportunidades de participación en los asuntos públicos más allá

de los mecanismos neocorporativos existentes. El resultado está siendo, en gobiernos locales como los españoles, la configuración de un modelo de gobierno de tipo relacional para determinadas políticas públicas, como en el caso de los PEI.

No parece que la relegación del Estado en la iniciativa pública esté dando los frutos pensados, ni por el lado de los instrumentos de gestión próximos al sector privado ni por el de la socialización de la acción pública. La iniciativa pública es necesaria para mantener la coherencia de un sistema que se legitima de forma representativa y que tiene como fin garantizar la igualdad y los derechos y libertades de los ciudadanos. De ahí que en los últimos años se observe una vuelta de las corrientes pro Estado que buscan la revitalización de sus instituciones como estructuras reguladoras encargadas de crear incentivos y desincentivos al conjunto de actores que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Un Estado responsable para la comunidad que gestiona, que responde ante ella y que es garante del interés general (Timsit, 2006: 610-611).

En el contexto anterior, las redes de políticas públicas aparecen como una forma evolucionada de interacción de los actores del subsistema político-administrativo cuya finalidad es ejercer poder de naturaleza política sobre la sociedad para conformarla de una manera determinada. En la inclusión, la exclusión y la legitimación de los intereses y de sus grupos representantes en el poder y en la formulación y ejecución de las políticas, sigue teniendo un papel predominante en el caso español el bloque Gobierno-Administración dada nuestra cultura política, la función que cumple en el Estado y a que tiene atribuida la legitimidad democrática. Por último, el poder público en su actuación no puede obviar a la gran mayoría de los ciudadanos que participan en la vida pública preponderantemente a través de las consultas electorales, ni a los que no participan.

ANÁLISIS DE LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN DESDE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Metodología seguida

El valor de las redes de políticas públicas como forma de gobernanza estriba en destacar una serie de notas que permiten explicar los fenómenos de relación de los grupos de interés con los actores político-administrativos en los procesos seguidos en las políticas públicas. La finalidad es dar dirección efectiva a la sociedad, buscando la satisfacción de metas colectivas (Peters, 2007). Esas notas van a ser contrastadas con la experiencia de los PEI. El principal objetivo del estudio es, por una parte, comprobar el alcance del valor explicativo del modelo de las redes de políticas públicas en los PEI; y, por otra, analizar las redes de políticas implicadas en los PEI y su estructuración, con el fin de establecer cómo afecta al proceso de formulación, implementación y evaluación de la política pública. Para ello se utilizará la metodología de los estudios de casos.

Las notas que se abordarán son las siguientes: el contexto que influye en la conformación y funcionamiento de las redes; el número de actores que participan en las redes y el tipo de las relaciones entre ellos; los tipos de actores y sus características; la estructura y el grado de institucionalización de las redes; las pautas de conducta que determinan la colaboración entre actores y, por último, las funciones de las redes y el tipo de relaciones de poder que prevalecen entre sus miembros. Estas notas se contrastarán con el análisis teórico realizado al comienzo de este artículo con el fin de obtener las conclusiones del caso estudiado.

La investigación empírica se ha realizado durante el periodo de 2008 a 2010 en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ayuntamiento de Madrid y desarrollado durante ese periodo para el asesoramiento técnico de los PEI.

Para la construcción del caso se han utilizado los documentos elaborados y difundidos por el Ayuntamiento de Madrid, los estudios realizados por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) y el documento Agenda 21 de Madrid elaborado en 2006. Se estableció durante el periodo de estudio un contacto directo con todos los actores involucrados en las distintas etapas de los PEI, se mantuvieron entrevistas y encuentros con ellos y se promovió el intercambio de ideas e información sobre la experiencia participativa con todos los actores implicados. En calidad de observadores, se participó en las Comisiones de Concertación de los Planes de los Distritos de Puente de Vallecas, Villa de Vallecas y Usera, en las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento que fueron convocadas para cada uno de los distritos implicados en los PEI y en las reuniones del Ayuntamiento de Madrid destinadas a conformar su voluntad en el proceso. En total, se participó en 139 reuniones.

Contexto

El gobierno de la ciudad de Madrid ha desarrollado desde 2003 los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial. Los planes son una forma de cooperación e intercambio de información entre el gobierno local y los actores sociales sobre necesidades, inversión pública y asuntos de interés general. La finalidad de los PEI es adoptar las decisiones y hacer el seguimiento de las inversiones, actuaciones y equipamientos no ordinarios en los distritos más desfavorecidos de Madrid en el periodo de vigencia de cada plan. El estudio de esta experiencia permite conocer algunos de los cambios y las estrategias que se están produciendo actualmente en el ámbito local y permite contrastar el valor explicativo del modelo de las redes de políticas.

La ciudad de Madrid presenta notables diferencias entre los veintidós distritos que la conforman. No sólo en lo que respecta a su distribución espacial o demográfica, sino también en lo que atañe a sus características sociales y económicas. Esta situación ha influido en la oferta de vivienda, la movilidad, la educación, la salud, los servicios sociales y culturales, entre otros, existente en cada distrito. Los niveles de calidad de vida de

la ciudad varían en función del distrito. Así, se constata una alta concentración de actividad económica y de empleo en los distritos centrales de la ciudad. La denominada “almendra central”, a pesar de representar un tercio de la población y tan sólo un 6,9% de la superficie, concentraba en 2005 el 52% del VAB de la ciudad y el 51% del empleo (Ayuntamiento de Madrid, 2008: 74).

Con el objetivo de lograr un mayor reequilibrio social y territorial de la ciudad, el Ayuntamiento de Madrid emprendió en el año 2003 la implantación de un modelo de participación encaminado a fomentar la inclusión de los actores sociales en la identificación de los problemas de cada distrito y a garantizar su incorporación en el proceso de toma de decisiones sobre la inversión pública municipal. En este contexto, se iniciaron los PEI en aquellos distritos que, de acuerdo con los resultados de un análisis sobre el índice de equilibrio territorial de la ciudad, fueron seleccionados y consensuados por el gobierno local y los actores sociales, fundamentalmente con la FRAVM y las asociaciones de vecinos.

La elección de estos actores como centrales de las futuras redes en torno a la política pública de los PEI no responde a la afinidad ideológica, sino al principio de que la cooperación es la manera más adecuada de lograr objetivos comunes. Éstos se pueden sintetizar en la necesidad del ayuntamiento y de la FRAVM de resolver los desequilibrios existentes entre los distintos distritos de la ciudad. Con ello, la FRAVM esperaba consolidarse y legitimarse en el complejo y a veces inestable tejido asociativo vecinal de la ciudad y como interlocutor preferente del gobierno local. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid esperaba formular unas mejores políticas públicas con un mínimo de contestación social, legitimarse ante los ciudadanos y obtener un mejor rendimiento electoral¹.

Los PEI se diseñan siguiendo una serie de etapas y objetivos previamente consensuados entre los actores gubernamentales y sociales. Cada plan contiene un conjunto de actuaciones asumidas por el Ayuntamiento de Madrid para atender las necesidades de los distritos, la cesión de suelo para la ejecución de aquellas actuaciones que son competencia de otras Administraciones y una serie de requerimientos a otras instituciones públicas para que desarrollen programas o construyan equipamientos de su responsabilidad. La ejecución de los planes se circunscribe a un marco temporal específico, generalmente de cuatro años, con la posibilidad de ampliarse conforme el grado de ejecución de las actuaciones lo aconseje o se atienda a la solicitud que en este sentido hagan las organizaciones vecinales, otras posibles asociaciones o los ciudadanos del distrito.

1. En las elecciones de 2007 el PP obtuvo significativos avances electorales en los distritos en los que se habían iniciado los PEI en el periodo 2003-2007; casi todos son feudos tradicionales de la izquierda. Así, en San Blas pasó del 42,73% de los votos al 48,58%; en Vicálvaro, del 35,86% al 41,74%; en Carabanchel, del 47,53% al 51,08%; en Tetuán, del 56,14% al 59,65%. En todos ellos, menos en Carabanchel, se superó la media de ascenso del PP en el conjunto de la ciudad. Sin duda, estos resultados fortalecieron la continuidad de los PEI a partir de 2007.

TABLA 1.

MARCO TEMPORAL DE LOS PEI

Distritos	Marco temporal
Carabanchel	2004-2008
San Blas	2004-2008
Tetuán	2004-2008
Vicálvaro	2004-2008
Latina	2005-2008
Villaverde	2006-2011
Usera	2006-2008
	2009-2013
Puente Vallecas	2008-2012
Villa Vallecas	

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

Hasta 2010, los planes supusieron la programación, ejecución o desarrollo de un total de 218 actuaciones en áreas como educación, salud, infraestructura, fomento de la economía y el empleo, programas sociales, movilidad y renovación urbana, entre otras, beneficiando al 46,31% de la población del municipio de Madrid con una inversión de 823.988.000,65 euros.

TABLA 2.

RELACIÓN DE ACTUACIONES CONTEMPLADAS EN LOS PEI

Distritos	Actuaciones						
	Ejecutadas	Desarrollo continuo	En marcha	Inicio 2009	Inicio 2010	Otras	Total
Latina	12	0	5	0	0		17
Carabanchel	16	0	4	1		1	22
Tetuán	11	0	6	1		1	19
San Blas	16	0	3	0		3	22
Vicálvaro	12	0	0	0	0		12
Usera 05-08	10	0	3	0	0		13
Villaverde	15	3	16	0	1	6	41
Puente Vallecas	1	2	12	2		9	26
Villa Vallecas	1	2	6	4		9	22
Usera 09-13		2	2	5	1	14	24
Total	94	9	57	13	2	43	218

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2010.

TABLA 3.
PRESUPUESTO INVERTIDO EN LOS PEI

Presupuesto invertido / comprometido junio de 2010	Cantidad en euros
Latina	45.793.028,70
Carabanchel	196.636.247,28
Tetuán	69.689.768,50
San Blas	33.580.902,84
Vicálvaro	97.104.898,33
Usera 2006-2008	15.618.776,00
Villaverde	141.369.510,00
Puente Vallecas	65.385.413,00
Villa Vallecas	125.419.907,00
Usera 2009-2013	33.389.549,00
Total invertido/comprometido	823.988.000,65

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

Junto a los PEI, se han puesto en marcha los denominados Planes de Barrio. Son una iniciativa desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con la FRAVM con la finalidad de atender las principales necesidades de los barrios más desfavorecidos de la ciudad. Los barrios se definen como espacios geográfica y sociológicamente diferenciados con una entidad urbanística propia, independientemente del distrito en el que se encuentren enclavados. Esta iniciativa complementa y profundiza el modelo de participación implantado en la ciudad y la consolidación del principio de solidaridad social y territorial que ha sustentado a los PEI. En una primera etapa, iniciada en 2008, se seleccionaron de manera consensuada entre los actores participantes dieciséis barrios²; posteriormente, se pusieron en marcha las etapas de diagnóstico, concertación, estudio de viabilidad y aprobación de los planes, cuya ejecución se inició en abril de 2009.

Número de actores y tipo de relaciones

El acuerdo entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM para la puesta en marcha de los PEI supuso 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. La frecuencia de los contactos de los actores centrales de las

2. En este proceso de selección y siguiendo la experiencia obtenida en la elección de los distritos objeto de los PEI, se consideraron los resultados de un trabajo de investigación elaborado por la FRAVM, donde se valoraron indicadores como tasas de educación, desempleo, población joven, número de inmigrantes, precios de las viviendas e ingreso por cápita, entre otros.

redes es elevada hasta la aprobación de los PEI y permanente a partir de ese momento. La estabilidad de los actores gubernamentales, de las asociaciones y de la FRAVM es alta. Desde un comienzo esta política se orientó más hacia al tipo de red de *policy community* que al de *policy network*. De esta forma, se configuró una red cerrada por cada distrito, de interacción pública-privada relativamente jerárquica (Börzel, 1997: 5), orientada al tipo neocorporativo, en la que la FRAVM aparecía como interlocutor principal del Ayuntamiento de Madrid en materia de reequilibrio social y territorial de la ciudad.

TABLA 4.

NÚMERO DE ASOCIACIONES DE VECINOS PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DE LOS PEI

Distritos	N.º de asociaciones de vecinos participantes
Latina	9
Carabanchel	14
Tetuán	4
San blas	7
Vicálvaro	2
Villaverde	12
Puente Vallecas	13
Villa Vallecas	3
Usera	12
Total	76

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2010.

Para la identificación de las necesidades específicas de cada distrito y el diseño particular de cada plan, se acordó la articulación de un nivel de deliberación en el ámbito del distrito que supuso, en la etapa de los PEI 2003-2007, la incorporación de otros actores gubernamentales y sociales vinculados de forma directa al Ayuntamiento de Madrid y a la FRAVM. Se trata de las Juntas Municipales de Distrito —órganos de gestión desconcentrados del gobierno de la ciudad— y de las asociaciones de vecinos registradas en la FRAVM y con ámbito de actuación en los distritos objeto de los planes. El modelo adoptado hasta 2007 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. El resultado de esta etapa fue el establecimiento de un patrón muy estable de relaciones sociales entre actores interdependientes (Klinj, 2005: 234) en torno a los problemas derivados del desequilibrio de la ciudad y las medidas destinadas a paliarlo.

La elaboración a finales de 2007 de los PEI en los distritos de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas marcó una segunda etapa en el proceso participativo. Tras la evaluación de las experiencias ya consolidadas, el Ayuntamiento de Madrid impulsó de manera unilateral la creación en esos distritos de nuevos espacios de participación, ampliando así las redes, y puso en marcha mecanismos de consulta directa, destinados a garantizar la participación de

los ciudadanos como actores individuales. Sin lugar a dudas, es el gobierno local quien recibe la presión de los actores excluidos para participar en la definición de las políticas de reequilibrio territorial y, frente a la defensa de los espacios ya obtenidos por parte de los actores centrales, recae sobre el gobierno local la responsabilidad de hacer más inclusivo el proceso participativo. Los objetivos eran evitar que los intereses de los grupos vecinales prevalecieran sobre el resto de intereses y aumentar el peso de la participación ciudadana (Real, 2002: 4).

Los cambios introducidos a partir de 2007 no modificaron sustancialmente las características de la red ni la posición de la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) ni de la FRAVM como actores centrales en la definición del marco general de los planes. Tampoco supusieron una modificación del distrito como nivel de participación, pues los denominados actores permanentes mantuvieron la exclusividad en la toma de decisiones y la intervención en todo el proceso de elaboración y seguimiento de los planes. Sin embargo, los actores anteriormente excluidos pudieron participar de forma no permanente en algunas fases del proceso y expresar sus ideas y opiniones sobre las necesidades de los distritos, a través de nuevas instancias como el Foro de Asociaciones y el Consejo Territorial —órgano de representación política y social del distrito—, por medio de la Comisión Agenda 21. Los nuevos actores integraron unas subredes de tipo fuertemente estatista dentro de las redes de las políticas de los PEI en las que la DGPC era el actor referencial con el que intercambiaban recursos de información. La conexión de esas subredes con las redes principales se realizaba predominantemente a través de la DGPC.

El resultado ha sido la creación de nueve redes, una por cada PEI, en las que los actores que varían son las asociaciones concretas de cada distrito y, para los PEI aprobados a partir de 2007, los integrantes de las nuevas instancias señaladas. La articulación entre las redes se realiza a través de la DGPC y la FRAVM.

Tipo y características de los actores

Esta tercera nota trata la clasificación de los actores de la red de acuerdo con su naturaleza, intereses y pautas de conducta y las características de cada uno de estos actores. En los PEI corresponde al Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana a través de la DGPC actuar en representación del Ayuntamiento de Madrid. Las demás áreas de gobierno afectadas complementan su trabajo mediante el intercambio de información en la etapa de diagnóstico; la realización conjunta de estudios de viabilidad técnico-financiera; la presentación pública de algún proyecto, y el aporte de datos sobre la ejecución de cada actuación. La coordinación del trabajo se garantiza, además, con la creación de una Comisión de Coordinación Administrativa encargada de articular las tareas desarrolladas por las áreas de gobierno involucradas. De esta forma, la concentración de responsabilidades en un organismo específico favorece la coherencia y unidad de criterio entre los actores públicos y reduce el solapamiento de funciones burocráticas (Chaqués, 2004: 68-69).

Las relaciones entre los actores gubernamentales están determinadas por la posición dominante de la DGPC, pues tiene atribuida el cumplimiento de los acuerdos entre el alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM de 2003 y 2007 y de cada uno de los PEI. Esta posición se ve reforzada por la atribución de recursos propios para afrontar los gastos relacionados con el proceso de elaboración de los planes y porque las inversiones y actuaciones de competencia municipal recogidas en los planes se incorporan automáticamente en un anexo específico de los presupuestos generales anuales del Ayuntamiento de Madrid. Este anexo no ha sufrido ningún tipo de recorte en los últimos ejercicios. De esta manera, la reticencia inicial de las Juntas de Distrito y de algunas áreas de gobierno a ceder protagonismo a un área no central en el gobierno municipal se transformó en apoyo, ya que era la garantía de conseguir incrementar o mantener su presupuesto en medio de importantes recortes en sus partidas. Esto se concretó en que los gerentes de las Juntas de Distrito establecieron relaciones de alianza con la DGPC, al igual que hicieron los responsables políticos y técnicos directamente implicados en las actuaciones e inversiones de los PEI.

Entre los actores gubernamentales hay que señalar, aunque en una posición menos relevante, a los organismos públicos no pertenecientes al Ayuntamiento de Madrid implicados en el proceso, porque algunas actuaciones o inversiones de los PEI caen en el ámbito de su responsabilidad. Entre ellos cabe destacar el Ministerio de Fomento (accesos, paneles de insonorización), el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) (accesos, aparcamientos), el Ministerio del Interior (creación de comisarías de policía), la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (escuelas infantiles y otras actuaciones educativas), la Consejería de Cultura (bibliotecas) o la Consejería de Asuntos Sociales (creación de centros). Con estos actores, las redes de los PEI adquieren una dimensión de gobierno multinivel, aunque la interacción con ellos es dominada principalmente por los actores gubernamentales del Ayuntamiento de Madrid, creando unas subredes específicas. En general, las relaciones con estos actores no es de tipo colaborativo, por lo que algunas de las previsiones de los planes que les afectan no son llevadas a cabo. Esto es especialmente cierto en el caso de ADIF.

Por su parte, la FRAVM es una organización que agrupa en el ámbito de la Comunidad de Madrid a unas 230 asociaciones de vecinos. Cuenta con una estructura organizativa que incorpora a profesionales y técnicos encargados de realizar diagnósticos, estudios y programas de interés para sus afiliados. Si bien los recursos financieros necesarios para estas tareas provienen de diferentes fuentes, la aportación del Ayuntamiento de Madrid, tramitada por la vía de convenios de colaboración, representa una de sus principales fuentes de ingresos. La suficiencia financiera de la FRAVM es un factor que determina su capacidad de gestión y procesamiento de información durante la elaboración y seguimiento de los PEI, así como la dependencia económica del Ayuntamiento de Madrid³.

3. Este aspecto es reconocido por la FRAVM en su Plan Estratégico 2009-2012, donde considera que los escasos recursos materiales y profesionales son una de las causas del retroceso del movimiento vecinal (FRAVM, 2010: 18 y 19): "Tanto la FRAVM como las asociaciones carecen de patrimonio y de fuentes propias de ingreso.

Se sigue así un modelo de trabajo vertical no competitivo que se concibe como un espacio asociativo frente a la Administración pública, de carácter especializado y guiado por motivos de eficiencia en la agregación y articulación de las demandas (Méndez y Mota, 2007: 209). La validez de la FRAVM como interlocutor y su poder de negociación depende de su capacidad para coordinar la multiplicidad de intereses existentes y para representar a las asociaciones de vecinos. Estos intereses entran en algunos distritos en conflicto por diversos motivos: porque la dirección FRAVM no haya contado con el respaldo electoral de algunas asociaciones; porque existen asociaciones que no son proclives a llegar a acuerdos con el Ayuntamiento; y porque los intereses y preferencias entre las asociaciones de un distrito pueden divergir de manera importante. En estas situaciones la FRAVM no siempre puede actuar como interlocutor representante de los intereses vecinales de los distritos frente al ayuntamiento.

Los actores que se incorporan en los PEI aprobados a partir de 2007 circunscriben fundamentalmente su función a las fases previas al establecimiento de las prioridades de actuación e inversión. Se trata de organizaciones de comerciantes, de padres y madres de alumnos, asociaciones culturales y deportivas y ciudadanos designados por los partidos políticos. El papel de éstos no ha sido relevante en los nuevos procesos. En el caso de los representantes del partido del gobierno municipal, se han sometido a la posición de la DGPC y de la Junta de Distrito. Por lo que respecta a los partidos de la oposición, PSOE e IU, han cedido el protagonismo a las asociaciones de vecinos y han trasladado la información obtenida a sus grupos del pleno del Ayuntamiento. Éstos no han generado conflicto en los PEI aprobados con acuerdo de las asociaciones de vecinos y de la FRAVM.

En general, los PEI han reforzado la centralidad de la FRAVM en el tejido vecinal de la ciudad de Madrid y las asociaciones de vecinos han encontrado en los PEI una importante vía para legitimarse frente a su comunidad. Por ello sería necesario desarrollar estudios específicos de capital social entre los actores del *network* PEI, con el fin de constatar si la interacción entre los actores durante el proceso iniciado en 2004 lo mejora en aspectos como las actitudes y comportamientos cívicos; las características de la estructura asociativa; la afiliación voluntaria a las asociaciones⁴; y, en especial, la confianza en las instituciones públicas (Mota, 2008) como recurso crucial para la cooperación política y el rendimiento democrático.

Los PEI implican a una pluralidad de organizaciones públicas y privadas que muestran que los recursos de los actores privados son insuficientes para satisfacer sus intereses y necesidades (Kenis y Schneider, 1991: 36; Börzel, 1997: 13 y 14; Vallés, 2006: 429). Por su parte, los actores gubernamentales, en especial los del Ayuntamiento de Madrid, precisan de los recursos

Las cuotas además resultan muy insuficientes. Esta precariedad financiera sumada a una alta dependencia de las subvenciones de las Administraciones públicas da lugar a una doble vulnerabilidad: por un lado la calidad de nuestra vulnerabilidad se resiente por la falta de medios; de otro la dependencia económica nos sitúa en una posición política vulnerable, en la medida en que las Administraciones pueden condicionar el acceso a las subvenciones a que sigamos un comportamiento obediente”.

4. El tejido asociativo en el municipio de Madrid experimenta un incremento del 100,67% en el número de asociaciones, que pasan de 745 a 1.495 en el periodo 2003-2008, según datos de la DGPC. Las asociaciones de vecinos, en el mismo periodo, pasaron de 156 a 190.

de los actores privados para lograr una mayor eficacia y legitimidad en su actuación pública, así como unas mayores probabilidades electorales. Todos ellos forman un subsistema o subgobierno especializado del conjunto de las políticas de la ciudad (Rhodes, 1993: 33). De esta confluencia de intereses surge la fortaleza de las redes de los PEI. Finalmente, se puede constatar la relación entre la estructura y características de la red y el resultado político en las redes de los PEI (Börzel, 1998). Así, la conformación de las relaciones entre los actores en los distritos de Latina y Usera no permitió llegar a un acuerdo, por lo que el Ayuntamiento de Madrid aprobó en solitario sus prioridades de actividades y de inversión. Este hecho también muestra la centralidad de los actores institucionales en los procesos de las redes de políticas.

Estructura y grado de institucionalización

Las redes de políticas cuentan con un marco regulador que fija las características y límites de actuación de sus miembros, establece los privilegios de unos actores con respecto a otros y define su capacidad de acceso a la toma de decisiones (Chaqués, 2004: 76). Las reglas se construyen y modifican como parte de la dinámica de interacción que prevalece entre los actores.

En el proceso de elaboración de los PEI predomina un modelo de participación indirecta. Si bien a partir de 2007 se desarrollan actividades de consulta a los ciudadanos a través de encuestas con la finalidad de favorecer su participación en la definición de las principales necesidades de los distritos, los movimientos asociativos, en concreto los vecinales, tienen un peso decisivo en la identificación de las áreas prioritarias de inversión.

El tipo de metodología participativa dominante es de síntesis (Blanco, 2002: 9), al concentrarse el proceso participativo en momentos temporales específicos. En este sentido, la elaboración de los planes se produce en un periodo de tiempo determinado, de acuerdo con las etapas y objetivos consensuados entre el gobierno local y la FRAVM, y su ejecución es de cuatro años ampliables. El modelo se caracteriza por la formalización de las reglas de distribución del poder.

Por otra parte, las relaciones entre los actores presentan una formalización alta propia del modelo de *policy community*. El Ayuntamiento de Madrid, a través de su alcalde, se ve obligado a revisar el cumplimiento de los compromisos firmados con el presidente de la FRAVM antes de cada legislatura y una vez que se ha alcanzado acuerdo para los PEI de cada distrito. Esos compromisos se alargan hasta su ejecución definitiva.

Pautas de conducta y colaboración entre actores

Las redes de políticas tienen una serie de valores, preferencias e intereses que definen sus pautas de conducta. Son el conjunto de principios que guían su funcionamiento y se van modelando de manera progresiva.

El tiempo y el esfuerzo que han supuesto para el Ayuntamiento de Madrid y los actores sociales la consolidación de los PEI permiten definir una serie de principios de conducta consensuados que son el resultado de la interacción de los miembros de las redes. Estos principios son: la solidaridad social y territorial; la búsqueda del reequilibrio social y territorial mediante el aporte de la ciudad en su conjunto a los distritos más desfavorecidos; la responsabilidad en la gestión pública, relacionada con el trabajo conjunto de los responsables municipales y de las organizaciones sociales en la satisfacción de las demandas vecinales; situar al ciudadano como principal referente de actuación; eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia en la gestión de los recursos públicos; la promoción del asociacionismo y el incremento del capital social de la ciudad; el dominio de los actores centrales; la participación como procedimiento para determinar las necesidades de los distritos objeto de los planes; el reconocimiento preferente de la FRAVM como interlocutor y exclusivo para formalizar los acuerdos; la canalización del conflicto social a través de los mecanismos establecidos en las redes de los PEI y el escrutinio ciudadano de las actuaciones públicas.

Funciones y relaciones de poder

La interacción de los actores que intervienen en los PEI se produce durante las seis etapas en las que se diseñan y evalúan los planes. Cada etapa lleva consigo tareas de información, consulta, negociación o codecisión dependiendo de los objetivos y el método fijados previamente por los actores centrales. En todas ellas tiene la iniciativa la DGPC. Desde la óptica de las redes de políticas, durante las etapas del proceso participativo predominan las relaciones desiguales entre los actores a favor del Ayuntamiento de Madrid, ya que dispone de más recursos que los demás integrantes de las redes.

En la primera etapa de organización y lanzamiento participan en las reuniones preparatorias de cada plan la DGPC, los responsables de cada Junta Municipal de Distrito y los representantes de la FRAVM. La segunda etapa abarca el diagnóstico, donde los actores gubernamentales y la FRAVM elaboran cada uno por su parte una relación de prioridades del distrito. Cada uno de ellos obtiene de manera autónoma e independiente la información. Ésta se somete a discusión conjunta y se aprueba por consenso un documento de diagnóstico conjunto. El documento incluye las aportaciones de los ciudadanos y de los demás movimientos asociativos del distrito, que son canalizadas a través del Ayuntamiento de Madrid.

La tercera etapa corresponde a la presentación y priorización de propuestas. En el marco de la Comisión de Concertación⁵ se priorizan las propuestas recogidas en el documento de diagnóstico y, de forma paralela, la DGPC activa otros espacios de participación que sirven de consulta (Foro de Asociaciones y la Comisión de la Agenda 21) para la priorización de necesidades. Esta etapa es de intensas negociaciones entre los actores participantes y se

5. La Comisión de Concertación está integrada por los actores permanentes del proceso participativo: Ayuntamiento de Madrid, representado por el Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana y la Junta Municipal de Distrito, y las asociaciones de vecinos del distrito, coordinadas por la FRAVM.

activan mecanismos de codecisión, pues se fijan las áreas de inversión pública y se definen las actuaciones que formarán parte del plan. El papel de la FRAVM es determinante para conciliar los intereses particulares de cada asociación de vecinos en defensa de sus respectivos barrios con las propuestas del ayuntamiento.

La cuarta etapa comienza tras el acuerdo en las actuaciones que se van a realizar. Las propuestas priorizadas se estudian por las áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid desde su viabilidad competencial, técnica y económica. En este momento se realiza un intenso intercambio de información entre los actores gubernamentales tanto del gobierno local como de la comunidad autónoma y del Estado. Los resultados arrojados en cada estudio determinan la inclusión o exclusión de las actuaciones priorizadas en el Plan Especial de Inversión, sin que la FRAVM o las asociaciones de vecinos participantes tengan posibilidades reales de alterar las decisiones adoptadas en este sentido. En esta etapa el Ayuntamiento de Madrid ejerce su mayor influencia en el proceso participativo, utilizando para ello la amplia gama de recursos de los que dispone.

En la quinta etapa, de programación y aprobación, la Comisión de Concertación discute y aprueba un borrador de PEI con las propuestas priorizadas y viables. Tras la aprobación del documento, el Área Delegada de Participación Ciudadana y la FRAVM suscriben un acta compromiso que da por concluido el proceso de concertación.

Cuando la FRAVM ha considerado insatisfechas sus demandas y no suscribe el acuerdo propuesto, abandona la Comisión de Concertación. Si es una asociación de vecinos integrada en la FRAVM la que no está a favor del acuerdo, la asociación se retira de la representación de la FRAVM en la Comisión de Concertación, como sucedió en Villa de Vallecas en 2007. Frente a estos escenarios, el Ayuntamiento de Madrid se reserva la posibilidad de poner en marcha unilateralmente el plan del respectivo distrito⁶. De esta manera, el actor gubernamental retiene la capacidad de retirar el mandato a los actores sociales si ello es necesario (Peters, 2007).

La última etapa es la de ejecución del plan y su seguimiento. En esta etapa funciona una Comisión de Coordinación, que es la responsable del adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento de Madrid y que está integrada por las diferentes áreas de gobierno afectadas. De igual forma, se crea una Comisión Ciudadana de Seguimiento por cada PEI, de la que forman parte los actores permanentes del proceso y que está encargada de controlar la ejecución de las actuaciones previstas y de canalizar la información aportada por los ciudadanos, asociaciones y colectivos del distrito. Tanto una como otra comisión ofrecen una forma de responsabilización y de retroalimentación, entendidas como control, aunque cerrado, de esta forma de gobernanza.

Este modelo de gobernanza muestra la inequidad y la distinta relevancia de los distintos actores de las redes de los PEI, ya que es el Ayuntamiento de Madrid el que aparece como responsable ante los ciudadanos del cumplimiento de las actuaciones acordadas con

6. Esta situación se presentó en el caso del PEI del distrito de Usera (2006-2008). Al no llegar a ningún acuerdo con las asociaciones de vecinos y la FRAVM, el Ayuntamiento de Madrid decidió impulsar de forma unilateral el plan.

la FRAVM, de los recursos invertidos en cada plan y de su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. Por su parte, la responsabilidad de la FRAVM se diluye, porque cada PEI es aceptado previamente por las asociaciones vecinales y porque la legitimidad, comunicación y relación con el ciudadano aparece lejana.

Finalmente, la difusión de los logros alcanzados en cada distrito a través del proceso de los PEI se realiza de forma separada por cada uno de los integrantes de la red.

CONCLUSIONES

El estudio de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI), desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid desde 2003, permite comprobar el valor explicativo del modelo de las redes de políticas públicas. Este modelo ofrece buenas posibilidades para analizar el contexto en el que se producen las políticas públicas, el gobierno multinivel y la configuración del poder. También permite ordenar los datos empíricos sobre las interacciones que surgen durante el proceso de formulación de las políticas públicas.

Los PEI son un subsistema o subgobierno del conjunto de las políticas públicas que desarrolla el gobierno de la ciudad de Madrid porque presentan unas características diferenciadas en cuanto a su conformación y ejecución. Su nota más relevante es que su gobernanza se articula a través de la existencia de una serie de redes de políticas públicas que movilizan una serie de recursos dispersos y dependientes y una forma específica de interacción pública-privada no jerárquica. Las redes creadas se corresponden con cada uno de los PEI aprobados desde 2004. La finalidad de este modelo de gobernanza es dar dirección efectiva a la sociedad buscando la satisfacción de metas colectivas. En este caso se trata de lograr el equilibrio social de los distritos más desfavorecidos de la ciudad de Madrid mediante procesos de solidaridad interterritorial.

Los actores son conscientes de que sus recursos son insuficientes para satisfacer sus necesidades e intereses individuales, así como las metas colectivas. Los actores gubernamentales, en especial los integrados en el Ayuntamiento de Madrid, desean conseguir políticas más eficaces que sean aceptadas por los ciudadanos para evitar o reducir el conflicto social. Tanto estos actores como los sociales buscan la legitimación de los ciudadanos. El resultado es la creación de una serie de redes estables de relaciones entre actores interdependientes que están basadas en la cooperación.

Los procesos de los PEI se caracterizan por ser lentos o asegurados, cerrados o de pocos actores, del tipo *policy community*, que actúan en un sistema multinivel. Los actores preeminentes lo son a través de los acuerdos formales entre el alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM, tanto para aprobar el marco general como cada PEI. Hasta 2007 su relación tendía a aproximarse al concepto de Lowi de “triángulo de hierro”, con la prevalencia de los grupos vecinales sobre los demás intereses y la reducción del peso de la participación ciudadana. No obstante, la apertura a nuevos grupos no ha implicado que el modelo de relaciones haya evolucionado a un sistema pluralista.

La estructuración de las redes permite la formulación rápida de la política pública, aunque excluye a determinados intereses y grupos de la ciudad. Este hecho ha obligado a redefinir la relación del Ayuntamiento de Madrid con los actores excluidos, creando subredes conectadas con las principales a través de la DGPC, con el fin de que tengan la posibilidad de plantear sus necesidades y prioridades.

El grado de institucionalización de las redes de las políticas es alto debido a la presencia de actores gubernamentales, la formalidad de las distintas fases del proceso, la formalización de los acuerdos y compromisos entre los actores, la existencia de diversos órganos formales permanentes de interrelación y a la periodicidad de sus reuniones.

La estructura de la red condiciona en cierta manera los resultados de los PEI, en concreto en lo que se refiere a la selección de las prioridades de actuación. El estudio de la evolución de la redes permite encontrar una relación entre los integrantes de las redes y las prioridades seleccionadas. Hasta el 2003 los actores eligen de forma predominante actuaciones de inversión que coinciden en buena parte con las prioridades de los actores gubernamentales del Ayuntamiento de Madrid, aunque la FRAVM también demanda preferentemente equipamientos municipales. La apertura en 2007 a nuevos actores hace que se introduzcan algunas actuaciones de carácter educativo o de intervención en el tejido social. No obstante, en este hecho influye la singularidad de los distritos que a partir de ese momento se incorporan a los PEI y la renovación de los de la fase anterior; pero también parecen influir los desiguales intereses, recursos y poder de los actores.

En el estudio se ha podido constatar un incremento muy significativo en el tejido asociativo durante el periodo analizado, que incluye también a las asociaciones de vecinos. Si bien la mejora de este aspecto del capital social hay que relacionarla con la intensa actividad de fomento de la participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid a partir de 2004, los actores de los PEI constatan una relación directa entre ese incremento y la preeminencia de las asociaciones de vecinos y la FRAVM en las redes. No obstante, es preciso extender las investigaciones futuras a constatar si la interacción entre los actores mejora otros aspectos del capital social.

Finalmente, en el caso de los PEI se constata que el Estado mantiene un rol preeminente en su funcionamiento y orientación. Esto es debido a que las instituciones formales del Ayuntamiento de Madrid están mejor diseñadas para garantizar la responsabilidad y para obtener la legitimidad de los ciudadanos. Su rol es lograr la gobernanza mediante la legitimación de las acciones de otros actores, en lugar de hacerlo de manera directa, y la retención de la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario, como ha sucedido en algunos PEI.

Referencias

- Adam, S. y Kriesi, H.-P. 2007. "The Network Approach", en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview: Boulder.
- Aguilar, Luis. 1996. *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*. Antologías de política pública, 1. México: Porrúa.

- Benson, K. J. 1982. "A framework for policy analysis", en D. Rogers; D. Whitten y otros (eds.), *Interorganizational co-ordination: theory, research and implementation*, Ames, Iowa: Iowa State University Press, 137-176.
- Börzel, T. 1998. "Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, 46: 253-273.
- Börzel, T. 1997. "¿Qué tiene de especial el concepto de policy networks?". <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (consultada el 1 de octubre de 2010).
- Brugué, Q.; Font, J. y Gomá, R. 2003. "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", en M. Funes y R. Adell, *Movimientos sociales. Cambio social y participación*. Madrid: UNED.
- Cerrillo, A. (coord.) 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. España: INAP.
- Chaqués, L. 2009. "Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1 (nueva época), 65-86.
- Chaqués, L. 2004. *Redes de actores pública*. Madrid: Cuadernos del CIS, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Dowding, K. 1995. "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach", *Political Studies*, 43: 136-158.
- Downs, A. 2001. "Teoría Económica de la acción política", en Alberto Battle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Emmrich, C. 2007. "Participación ciudadana en grandes ciudades ejemplos innovadores en el distrito Lichtenberg de Berlín", en M. Arenilla (dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Fleury, S. 2002: "El desafío de la gestión de las redes de actores", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13: 221-247.
- FRAVM, 2009. "Plan Estratégico 2009-2010, revitalizar el movimiento vecinal para transformar Madrid". Madrid: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid.
- Hall, P. 1993. "Policy paradigms, social learning and the state". *Comparative Politics*, 25: 3.
- Jordana, J. 2009. "Presentación del número", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1 (nueva época): 9-15.
- Jordana, J. 1995. "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3: 77-90.
- Jordana, J. y Sancho, D. 2005. "Policy Networks and Market Opening: Telecommunications Liberalization in Spain", *European Journal of Political Research*, 44(4): 1-29.
- Jordana, J.; Mota, F. y Noferini, A. 2009. "La Política de Cohesión Europea en dos regiones españolas: configurando las redes de políticas y el capital social", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1 (nueva época): 87-122.
- Klijn, E. H. 1998. "Redes de actores públicas: una visión general". <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> (consultada el 20 de julio de 2008).

- Laumann, E. y Knoke, D. 1987. *The organizational state: social choice in national policy domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- McFarland, A. S. 2004. *Neopluralism: The evolution of political process theory*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Marsh, D. y Smith, M. J. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach", *Political Studies*, 48: 4-21.
- Marsh, D. y Smith, M. J. 2001. "There is more than one way to do political science: different ways to study policy networks". Oxford, *Political studies*, 49: 528-541.
- Martínez Escamilla, V. 2000. "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico". <http://www.xoc.uam.mx/~polcul/pyc07/Las%20politicass%20publicas%20desde.pdf>. Consultada el 24 de julio de 2008.
- Méndez, M. y Mota, F. 2007. "Las características organizativas de las asociaciones en España", en J. R. Montero; J. Font. y M. Torcal, *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Mota, F. 2008. *Capital social y gobernabilidad en el rendimiento político autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Navarro, C. 2001. "Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)", en J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Nieto, A. 2007. "Construir una ciudad, construir ciudadanía: Ámsterdam", en M. Arenilla (dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*. Madrid: Servicios de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos.
- Parrado, S. y Loffler, E. 2005. "Buenas y malas prácticas de participación ciudadana en Europa", en Villoria *et al.*, *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Peters, B. G. 2007. "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Reforma y Democracia*, 39.
- Peters, B. G. y Pierre, J. 2000. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Agustí Cerrillo, *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- Prats, J. 2010. "Políticas de buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática", en J. Ruiz-Huerta y M. Villoria (dir.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid: Tecnos, 25-55.
- Porrás, J. 2001. "Policy Network o redes de actores públicas: una introducción a su metodología de investigación". *Revista Estudios Sociológicos*, 69.
- Real, J. 2002. "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 de octubre de 2002.
- Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. Londres: Unwind Hyman.

- Rhodes, R. A. W. 1990. "Policy Networks. A British perspective". *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3.
- Rhodes R. A. W. 1999. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes R. A. W. y Marsh, D. 1992. "New direction in the study of policy networks". *European Journal of political research*, 21: 181-205.
- Sandel, M. J. 1996. *Democracy's Discontents-America in Search of Public Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Timsit, G. 2006. "E=R.E.S. ¿El nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 72, 4: 605-623.
- Zurbriggen, C. 2004. "Redes actores e instituciones". <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0051000> (consultada el 15 de julio de 2008).

Presentado para evaluación: 27 de abril de 2009

Aceptado para publicación: 23 de febrero de 2011

MANUEL ARENILLA SÁEZ, Universidad Rey Juan Carlos
manuel.arenilla@urjc.es

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid en 1987. Es director del Curso en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset desde 2007. En la actualidad dirige los proyectos de investigación: "Modelos y alternativas de carrera en la universidad española. Un estudio desde los riesgos actuales del sistema universitario (MACUE)" EA2010-0156, Ministerio de Educación (2010-2011), y "Riesgos, análisis, gestión y aplicaciones", S2009/ESP-1685, Comunidad de Madrid (2010-2013).