

Hacia un nuevo modelo de planificación regional de la inversión pública: El caso del PRISMA de la Comunidad de Madrid

*Toward a new regional planning model for public
investment: The case study of PRISMA in the
Community of Madrid*

ADOLFO CAZORLA MONTERO*, IGNACIO DE LOS RÍOS CARMENADO*,
JOSÉ M. DÍAZ-PUENTE* Y MIGUEL SALVO MENDÍVIL*

INTRODUCCIÓN

En el contexto político europeo, la acción pública está determinada por la obligación de promover políticas orientadas a conseguir el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los territorios (Lázaro y Cordeiro, 1995; European Commission, 2004; Schön, 2005; Doucet, 2006; Faludi, 2007). En este sentido la inversión pública en infraestructuras y equipamientos básicos es uno de los medios fundamentales de las administraciones públicas para impulsar el desarrollo de sus territorios y mejorar el bienestar de los ciudadanos, independientemente de las formas concretas con las que se realice: actuación directa, empresa pública, concesiones administrativas, apoyo a la acción privada... (Sturm y De Haan, 1995; Sturm, Jacobs y Groot, 1995; Morillas, Moniche y Marcos, 1999; Rego, 2002).

A su vez, la acción pública está inherentemente unida a una dimensión y práctica planificadora. Sin embargo, está condicionada por los diferentes valores éticos y políticos que la orientan, y en consecuencia podremos encontrar diferentes modelos para implementar la acción pública (Friedmann, 1993; 2001). En este sentido, el Programa Regional de Inversiones

* Departamento de Proyectos y Planificación Rural; Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos; Universidad Politécnica de Madrid; Avda. de la Complutense s/n. Madrid 28040; email: adolfo.cazorla@upm.es

y Servicios de la Comunidad de Madrid –en adelante PRISMA– ofrece un modelo novedoso de planificación desde el ámbito público basado en el llamado Aprendizaje Social (Friedmann, 2001). Con este enfoque, los beneficiarios no son receptores de una decisión política tomada en instancias superiores, sino que se desarrolla todo un proceso participativo que los convierte en los decisores finales del programa y en sus propios gestores. A continuación se describen las bases que originan y sustentan este programa, así como la metodología seguida, para concluir con una valoración de la sostenibilidad del modelo y las dificultades encontradas durante su aplicación durante el periodo 1997-2007.

ANTECEDENTES

En el caso español, la cohesión territorial –aunque no formulada de forma literal– se puede rastrear como un objetivo que se introduce progresivamente a partir de la década de los sesenta en los sucesivos *planes de desarrollo*. El primero de estos planes (1964-1967) pretendía únicamente aprovechar las oportunidades macroeconómicas (Cuadrado, 1985). Más adelante –en el segundo (1968-1971) y, sobre todo, el tercer plan de desarrollo (1972-1975)– se introduce la necesidad del reequilibrio territorial mediante la promoción de polos de desarrollo alternativos (Richardson, 1976). Esta política inicial de desarrollo se vio interrumpida en su alcance nacional por la transición política, pero se mantuvo en los planes provinciales de obras y servicios (Trueba, 1978; 1980). Estos planes buscaban el desarrollo territorial a través de la dotación de infraestructuras locales y provinciales; y en el caso de la Comunidad de Madrid se mantuvieron vigentes hasta el año 1995, constituyendo el antecedente directo del PRISMA.

Programas anteriores al PRISMA

Entre 1985 y 1995 –el periodo transcurrido desde el momento en que se transfieren las competencias relativas a las infraestructuras locales al gobierno regional, hasta que se formula el PRISMA– se ejecutaron cinco tipos diferentes de planes de inversión: Planes Provinciales de Obras y Servicios (1985/1995); Otros Planes Anuales (1985-1991); Planes Especiales de Ayuda a la Inversión (1985/1988); Plan trienal (1989/1991); Plan cuatrienal (1992/1995). En el Cuadro 1 se muestra la inversión pública anual correspondiente al conjunto de estos programas.

CUADRO 1. INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO 1985-1995 (PESETAS CORRIENTES)

Años	Inversión Total	Aportación D. G. Administración local	Porcentaje
1985	7.549.143.670	5.067.713.471	67%
1986	5.738.100.046	3.941.751.367	69%
1987	6.262.674.160	4.302.245.933	69%
1988	6.326.688.920	3.975.423.429	63%
1989	7.461.180.055	5.239.867.075	70%
1990	13.427.587.177	9.011.447.836	67%
1991	8.877.800.313	6.452.536.790	73%
1992	1.321.177.815	1.206.003.373	91%
1993	6.157.112.914	4.368.386.579	71%
1994	19.120.992.746	12.495.027.433	65%
1995	8.777.648.229	5.334.754.179	61%
TOTAL	91.020.106.047	61.395.157.463	67%

Fuente: Comunidad de Madrid, 1997.

Estos planes se agrupaban en dos grandes líneas de actuación:

- Para los municipios de menor tamaño (variando en función de los planes entre menos de diez, quince y veinte mil habitantes). Estas actuaciones vienen reguladas por los Planes Provinciales de Obras y Servicios, así como lo que se ha definido como otros Planes Anuales¹, que desde 1992 pasaron a incluirse en los Planes Cuatrienales.
- Para los municipios de mayor tamaño (más de 15.000 ó 20.000 habitantes según los años). Con un carácter marcadamente diferenciador a los anteriores, intentaban dar mayor maniobrabilidad a las corporaciones. De 1985 a 1988, estos Planes Anuales se denominaban Planes Especiales de ayuda a la inversión –PLEDIM–, y posteriormente pasaron al Plan Trienal (1989/1991) y el Plan Cuatrienal (1992/1995).

Los Planes Provinciales de Obras y Servicios se planificaron como tales porque así lo exigía la normativa estatal. No eran más que planes sectoriales de vigencia anual y cofinanciados con el Gobierno Central. Este carácter anual

1. Los otros planes anuales, que no era imprescindible integrar en los Planes Provinciales, antes del modelo PRISMA, se agrupaban en las siguientes actuaciones: Redacción de Proyectos y Dirección de Obras, Comarca de Acción Especial Sierra Norte, Zonas Verdes, Cementerios, Rehabilitación de Locales y Edificios Municipales, Plan Especial Municipal de Alumbrado Público, Electrificación Rural, Alumbrado Rural, Urgente Abastecimiento y Saneamiento, Cooperación Municipal.

permitía adquirir experiencia y encauzar adecuadamente las deficiencias que se detectaban en los primeros planes. Al ir disminuyendo progresivamente la aportación del Gobierno Central, estos planes fueron descendiendo en volumen económico.

Los Planes Especiales de Ayuda a la Inversión se elaboraron anualmente para apoyar de manera diferenciada a los municipios de gran tamaño durante el periodo 1985-88. El Plan Trienal 1989-91 fue un intento de organización parcial de las inversiones en los 21 municipios de mayor tamaño de la región de Madrid. Este Plan también se caracterizó por ser principalmente una fuente de financiación de las necesidades de los municipios mayores, sin que el Gobierno regional tuviera un papel de planificador de las inversiones.

El último paso en los planes de inversión previos al PRISMA lo constituyó el Plan Cuatrienal 1992-95, que con la experiencia ya acumulada pretendía planificar todas sus inversiones desde el primer momento. En la línea de aunar esfuerzos, en este plan se incluyeron todos los municipios de la Comunidad Autónoma, y se intentaron incorporar todas las líneas inversoras de las distintas Consejerías del Gobierno Regional en materias de competencia municipal. En su redacción quedó patente el tratamiento de dos planes de inversión –uno para municipios pequeños y otro para los mayores de diez mil habitantes– paralelos pero totalmente diferentes, con el único nexo de unión de la inversión global del plan. El objetivo básico que se persiguió en los municipios pequeños fue conseguir dotar a todos los municipios con una serie de infraestructuras básicas, mientras –en los municipios mayores de diez mil habitantes– los objetivos fueron marcados por las propias corporaciones (Comunidad de Madrid, 1997; Salvo, 2004, pp. 373-466). No puede considerarse un modelo adecuado de descentralización porque cada municipio programaba sus proyectos única y exclusivamente en función de sus necesidades particulares, y no se promovió una estrategia global.

El impulso político a un nuevo modelo

El año 1995 trae un nuevo Gobierno a la Comunidad de Madrid. Entre sus primeras iniciativas destacó la creación de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, con el compromiso de una atención preferente al desarrollo equilibrado de las diferentes comarcas y municipios de la región. Con este nuevo organismo se pretendía abordar el reto de la cohesión territorial, propiciando mejores infraestructuras y un nuevo marco legal, fiscal y financiero que favoreciese el desarrollo equilibrado de todas

las áreas de la región de Madrid. Dentro de esta Consejería adquirió un protagonismo especial la Dirección General de Administración Local (DGAL) con competencias para prestar atención a la relación entre las diferentes Consejerías y Direcciones Generales de la Administración Autonómica, así como con los Ayuntamientos y Entidades Locales de la región.

Con esta nueva estructura, el Gobierno regional abordó el reto de implementar un nuevo proceso político para la gestión de las inversiones en obras y servicios en los municipios de la Comunidad de Madrid. Lo que buscaba el Gobierno regional era una nueva forma de actuar que respondiese mejor a las necesidades de la población afectada y que sustituyera al modelo tradicional de los antiguos Planes.

Como punto de partida para la confección y puesta en marcha del nuevo enfoque se consideraron las conclusiones y experiencias del periodo anterior. Estas se resumen en los siguientes puntos:

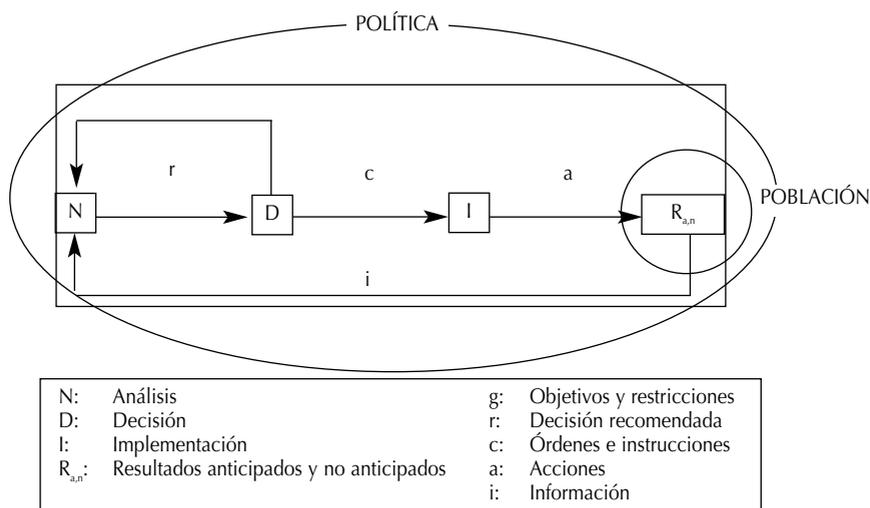
- Necesidad de la planificación pública: se constató que aún quedaban municipios con necesidades básicas (poblaciones sin conexiones hidráulicas del Canal de Isabel II, Casas Consistoriales en mal estado, dotaciones incompletas, etc.) y que no se podía dar por terminada la planificación de inversiones y servicios. Era evidente que aún no se había llegado a cubrir las necesidades mínimas. El crecimiento de muchos municipios y la consolidación de sus ensanches generaba nuevas necesidades y actualización de infraestructuras existentes.
- Elaboración de un único Plan: se trataba de evitar volver a elaborar dos planes como pasó con el Plan Cuatrienal, defendiendo la heterogeneidad de los municipios de la Comunidad y evitando barreras tan rígidas como la cifra de diez mil habitantes.
- Participación de todos los agentes afectados e incorporación del conocimiento local: se veía imprescindible que las corporaciones municipales tuviesen una información detallada de los diferentes pasos en la elaboración del programa, y pudiesen aportar sugerencias y observaciones, de modo que se incorporase progresivamente el conocimiento local en los procesos de planificación.
- Criterios básicos: se destacó la necesidad de fijar unos criterios básicos que recogiesen los objetivos de cada una de los Organismos inversores participantes, para una mejor información durante el proceso de planificación. Se trataba de evitar que en los municipios de mayor tamaño no se limitasen a ser órganos exclusivamente de financiación, y que en los municipios pequeños no invadiesen las competencias de la corporación municipal.

Para responder a este compromiso, la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, contactó con el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid con el fin de acometer conjuntamente la implementación de un nuevo modelo de planificación de inversiones.

El cambio de enfoque planificador

En los planes de inversión enumerados, la planificación fue de carácter *asignativo*, en la más estrecha conexión con los modos de planificación al uso en España en los años precedentes, siendo los gestores públicos los que tomaban las decisiones según su propio criterio sin dar lugar a aportaciones externas. Estos modos se corresponden con el modelo de planificación denominado *Análisis de Políticas*, que basa su epistemología en la toma de decisiones sobre un problema, una necesidad o una oportunidad por parte del poder político antes de que éste suceda en el tiempo. Las decisiones primero, después la acción: esa era el modelo básico (Friedmann, 2001). La planificación pública de corte clásico se basaba en una planificación desde arriba, que usa la razón técnica para diseñar los posibles cursos de la acción a desarrollar (Cazorla, 1996) tal como se refleja en la Figura 1.

FIGURA 1. MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS DENTRO DEL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: Alier, Cazorla, De los Ríos y De Gracia, 1999; a partir de Friedmann, 2001.

El modelo de esta planificación implica una estructura política que –con unos criterios y objetivos más o menos definidos– quiere implementar una acción. Desde esa estructura política se encarga a un equipo técnico el diseño de los programas a acometer, y el equipo le devuelve una serie de alternativas sobre las que el poder político tomará una decisión. En último caso, una vez acometidas las acciones que respondieron a una determinada alternativa, se podrá mirar retrospectivamente y corroborar si éstas se hicieron conforme a los criterios y objetivos diseñados. Pero esta no es una condición imprescindible del modelo, puesto que la revisión de los resultados depende del criterio del grupo de expertos que emite las recomendaciones técnicas de las administraciones públicas responsables.

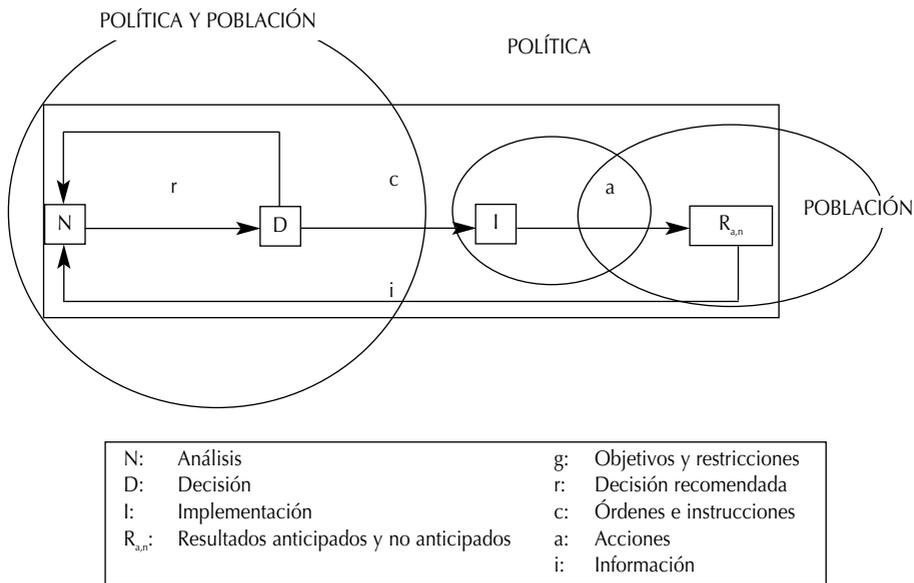
Este modelo no integra a los beneficiarios del proceso, sino sólo como sujetos pasivos que reciben unos proyectos de inversión en sus municipios. El modelo esbozado responde ineludiblemente a un proceso de toma de decisión política sobre criterios y objetivos sometidos a análisis político. *“El análisis es una postura, no una técnica: ninguna serie de operaciones puede ser enseñada como la esencia del análisis... Hay un modelo, una estructura de recursos y objetivos, con un criterio para elegir entre alternativas”* (Wildavsky, 1979).

En ocasiones los políticos tienen que tomar decisiones rápidas, sin poder esperar a que la comunidad científica de respuestas en tan breve tiempo y, apoyándose en lo que pueden (estudios anteriores, casos similares en otras administraciones, etc.) escogen una respuesta. Una de las incógnitas que presenta este modelo de corte clásico es que la acción está relegada al futuro y, por tanto, el conocimiento o la percepción del poder político no está vinculado a ella; se podría argüir en una primera aproximación si, en verdad, la acción ha respondido satisfactoriamente a los criterios y objetivos que no estaban participados por los propios actores, esto es, los agentes beneficiarios de la acción. Por tanto, el problema que se plantea es cómo resolver la dimensión temporal si la acción no se vincula al proceso de decisión. De hecho, pronto se comprobó que los modelos de pronósticos estadísticos tienden a tener errores muy grandes e indeterminados (Morgenstern, 1963; Lee, 1973; Meadows, Richardson y Bruckmann, 1982).

La planificación en el ámbito público como aprendizaje social se presenta como alternativa (ver figura 2). La diferencia fundamental estriba en que, en el aprendizaje social, se vinculan el conocimiento con la acción (Cazorla, 2001; Friedmann, 1993). De esta forma todo el proceso planificador se encuentra circunscrito a acciones concretas. Si las acciones –proyectos de inversión en el caso del PRISMA– forman parte del proceso, los agentes protagonistas del cambio –Gobiernos regional y Local– tienen que

actuar, y hacerlo supone que sea desde los primeros estadios. La participación de los agentes en la toma de decisiones política no es más que un proceso de aprendizaje (Polanyi, 1966) y, para ser efectivos, los agentes en la planificación, deben desarrollar un aprendizaje mutuo (Schein, 1969). La planificación, que de esta manera es participada, tiene una doble dirección ya que, partiendo de las propuestas de los agentes beneficiarios, elabora criterios para la toma de decisión política, y, de otro lado, refleja sus propios criterios conforme al programa u objetivos que tienen en el horizonte. La planificación es entonces de abajo a arriba.

FIGURA 2. MODELO DE APRENDIZAJE SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO



Fuente: Alier, Cazorla, De los Ríos y De Gracia, 1999; a partir de Friedmann, 2001.

En el esquema se reproducen las dos direcciones que toma la planificación mediante dos procesos de aprendizaje que se dan simultáneamente; ambos están vinculados a la acción. De esta forma, el conocimiento local se valida en la práctica y forma parte intrínseca de la acción. Esta práctica planificadora requiere el esfuerzo por parte de los actores, revisando críticamente los valores actuales para evitar una visión anticipada de la realidad, y proyectar decisiones que estén vinculadas a la acción desde las primeras fases del proceso planificador.

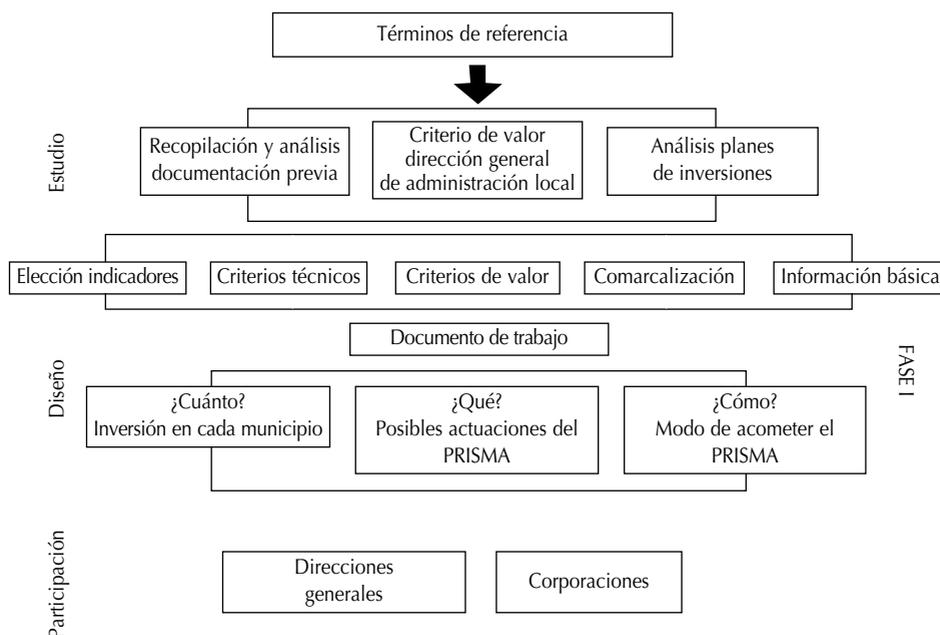
PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La estrategia de planificación del PRISMA para unificar los criterios de inversión e integrarlos de manera coordinada con los programas propios de cada municipio se basó en el aprendizaje social (Cazorla, Alier y De los Ríos, 1999). Con un marco de referencia adecuado –basado en criterios técnicos, legales, económicos, sociales, etc.– el equipo planificador conjunto Administración-Universidad elaboró un documento que sirvió como punto de arranque del proceso. A través del diálogo con los agentes beneficiarios (en este caso representados por los Gobiernos locales), el equipo planificador estableció los criterios y objetivos del programa. De esta forma, el programa PRISMA quedó absorbido por los agentes y fue capaz de dar respuestas a los planteamientos que surgieron “desde abajo” y desde el conocimiento local. El proceso de planificación, con procesos participativos de formulación; análisis, selección y diseño; y evaluación, dio lugar a cinco fases metodológicas que se describen a continuación.

En una Fase I se elaboró un primer documento denominado “Documento de Trabajo” donde se exponen los criterios y objetivos del nuevo plan cuatrienal. En este documento se recogen los criterios establecidos por cada una de las Direcciones Generales que aportan recursos al PRISMA, así como una ficha individualizada para cada municipio, con los indicadores municipales acordados por todos (población, renta, inversión de la Comunidad en el Municipio en los últimos diez años, intervalo de población al que pertenecen, población máxima estimada, etc.). También se reflejan en este primer documento tres cuestiones básicas: *¿cuánto?*, es decir, el presupuesto global disponible para cada municipio; *¿qué?*, esto es, la tipología de las actuaciones a incluir en el modelo; y *¿cómo?*, es decir, el proceso de llevar a cabo el programa y sobre qué criterios. La figura 3 resume los trabajos de planificación dentro de esta fase I.

Una vez terminada la presentación del documento a todos los Ayuntamientos, se dejó un periodo de tiempo para que lo analizaran y remitieran sus aportaciones, quejas, críticas o sugerencias para la revisión del mismo. Paralelamente, el equipo planificador inició una serie de visitas a los municipios para aclarar dudas o atender otro tipo de demandas referentes al documento. Esta participación social fue enriqueciendo y madurando el documento de trabajo, al que se incorporaron nuevos criterios y objetivos. Durante esta fase de participación, las Direcciones Generales remitieron también sus criterios, objetivos y sugerencias de inversión en el PRISMA (Comunidad de Madrid, 1997).

FIGURA 3. FASE I DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA: DOCUMENTO DE TRABAJO

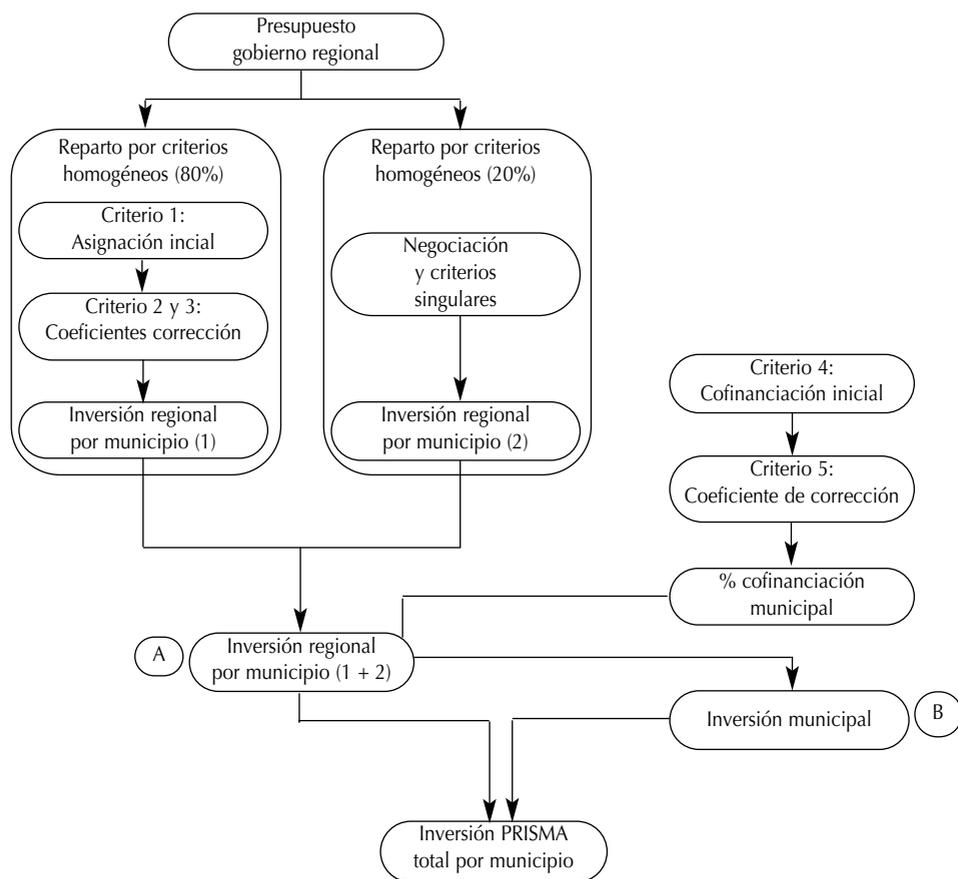


Fuente: Elaboración propia.

Con toda la información y sugerencias aportadas en esta Fase I se retocó el Documento de trabajo, así como la base de datos de información municipal, y se pasó a realizar una primera asignación de recursos financieros para el PRISMA. Los trabajos participativos y el análisis de las aportaciones recibidas, permitieron fijar los criterios para la asignación de las inversiones del PRISMA (ver figura 4); estos criterios fueron los siguientes:

- Criterio 1 de población: Intervalo del tamaño de población de los municipios, según una curva de ajuste. Se consideró que municipios de un tamaño similar habrían de tener un mismo nivel de aportaciones independientemente de la comarca en que se encontrasen clasificados.
- Criterio 2 de inversión por habitante: Porcentajes medios de inversión de la CM en los municipios, desde 1985 hasta 1995. Estas inversiones son recientes según aumenta el tamaño de población del intervalo. En cambio, la inversión por habitante resulta decreciente según aumenta el tamaño del intervalo.

FIGURA 4. ESQUEMA METODOLÓGICO PARA LA ASIGNACIÓN DE INVERSIONES EN EL PRISMA



Fuente: Elaboración propia.

- Criterio 3 de coeficientes correctores: dentro de los municipios de un mismo tamaño se apreciaban grandes diferencias, por lo que hubo que introducir unos coeficientes que corrigiesen las desigualdades y desequilibrios detectados en los municipios. Estos coeficientes de corrección fueron:

– Coeficiente de Corrección 1: renta municipal².

2. El coeficiente corrector de renta valoró el hecho de que municipios (dentro de un mismo tamaño) con rentas mayores por habitante deben recibir subvenciones menores de la Comunidad de Madrid, por tener mayor capacidad de recaudación municipal.

- Coeficiente de Corrección 2: media³ de la inversión realizada por la Comunidad de Madrid por habitante de derecho.
- Coeficiente de Corrección 3: población máxima estimada⁴.

Aplicando los anteriores coeficientes la asignación final en un municipio se calculaba según la siguiente fórmula:

*Asignación municipal PRISMA = Asignación media según población * Coef 1 * Coef 2 * Coef 3*

En la Fase II una vez terminada la presentación del documento de trabajo a todos los Ayuntamientos, se estudiaron las aportaciones de los Ayuntamientos (Corporaciones Locales) y las Direcciones Generales, mediante visitas o aportaciones escritas o verbales, dando lugar al documento final denominado de “*Criterios y Objetivos*”. Sobre este documento definitivo, enriquecido por el proceso participativo y las aportaciones de un gran número de Ayuntamientos, las corporaciones municipales realizaron sus propuestas de inversión. Entre otras, las principales aportaciones que fueron introducidas en el documento son las siguientes:

- Incluir y valorar los factores singulares de cada Municipio. Se definió que un 20% de la asignación final se haría conforme factores y variables que recogieran las características y singularidades de cada municipio, que debían defender y hacer valer cada municipio en un Anexo.
- Incorporar la tasa de paro como variable a contemplar dentro de la singularidad de cada municipio, actuando en positivo siempre que la tasa de paro sea igual o superior a la de la Comunidad de Madrid.
- Proponer el esfuerzo fiscal del municipio como otra de las variables a tener en cuenta a la hora de repartir recursos. Esta variable quedó reflejada en las fichas individuales de cada municipio, aunque no se pudo introducir

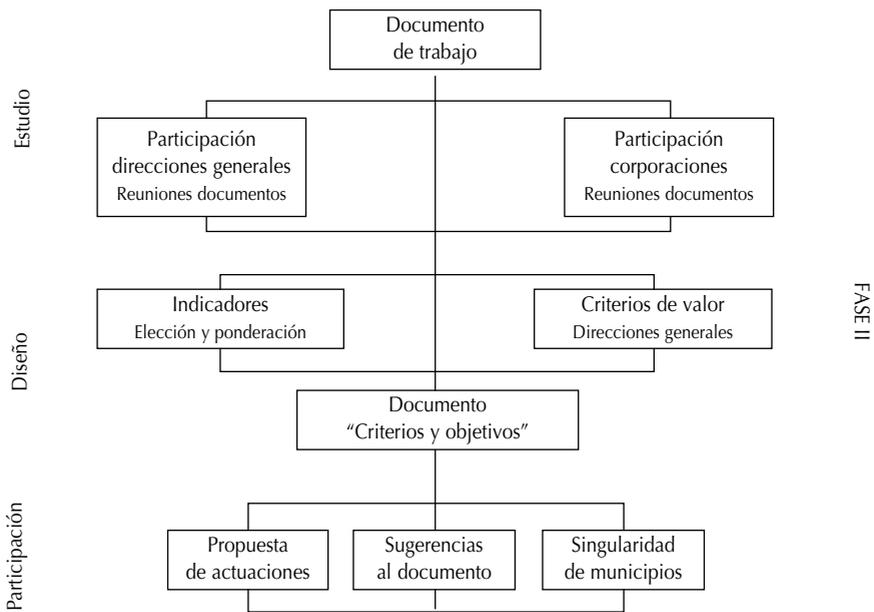
3. Se aplicó el coeficiente corrector a la asignación media que se elabora a partir de la media de la inversión realizada por la Comunidad de Madrid por habitante de derecho. Este coeficiente introdujo unas variaciones más fuertes que los otros dos, ya que se entendió que no debería haber unas diferencias tan significativas entre las aportaciones que recibía un habitante de un municipio y otro del mismo tamaño.

4. El tercer coeficiente de corrección se introdujo al contemplar la población máxima estimada pues, pues hay épocas del año en que algunos municipios tienen que proporcionar infraestructuras y servicios para ese máximo de población. Se calculó la media de la población máxima y los municipios con porcentajes superiores a la medida recibirían más inversión.

en la fórmula de reparto por no disponer de datos homogéneos actualizados para todos los municipios.

Los trabajos de diseño y participación en esta Fase II permitieron elaborar un plan con dos grandes componentes: uno homogéneo, que se rige por las mismas bases y con los mismos criterios para todos los municipios, y define una asignación del 80% de la inversión PRISMA según los indicadores ponderados; y otro componente heterogéneo que define el 20% restante de los recursos del PRISMA de acuerdo con las singularidades de cada municipio y sus necesidades más perentorias. La figura 5 resume los trabajos y el proceso de planificación en esta fase II.

FIGURA 5. FASE II DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA: DOCUMENTO DE CRITERIOS Y OBJETIVOS

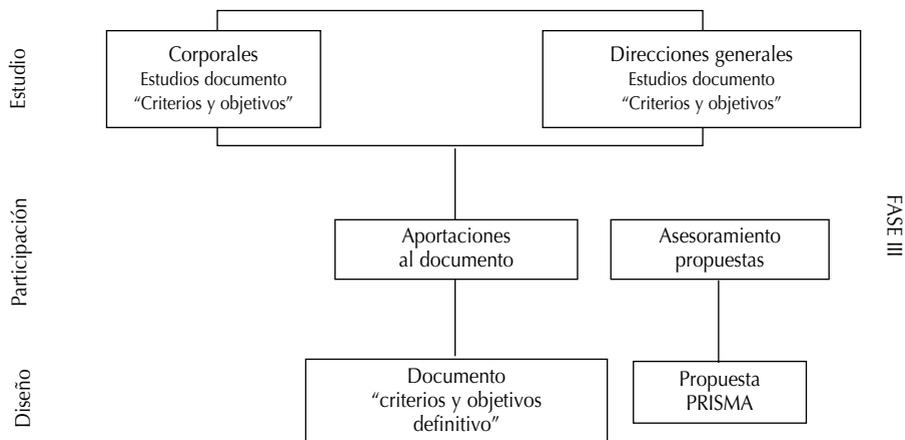


Fuente: Elaboración propia.

En una Fase III se realizó una presentación conjunta del documento "criterios y objetivos" a todos los Ayuntamientos y se inició una nueva etapa de análisis y aportaciones al documento (ver figura 6). De la misma manera que en la fase anterior, el equipo mixto de planificación inició una serie de visitas a los municipios que así lo solicitaron para aclarar dudas o

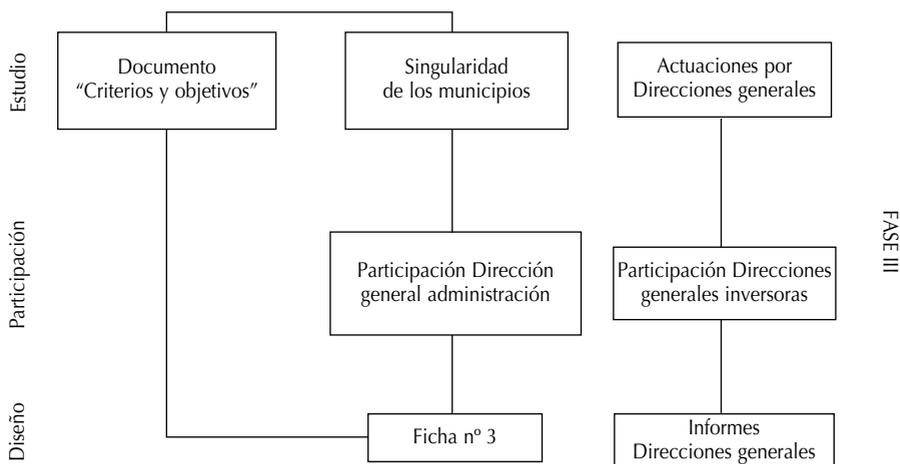
atender otro tipo de demandas referentes al documento. Los equipos técnicos de la Dirección General de Administración Local, de la Universidad Politécnica de Madrid, así como de otras Direcciones Generales atendieron las consultas particulares sobre el PRISMA.

FIGURA 6. FASE III DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA: GENERACIÓN DE PROPUESTAS POR LAS CORPORACIONES LOCALES



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 7. FASE IV DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA: ANÁLISIS DE PROPUESTAS

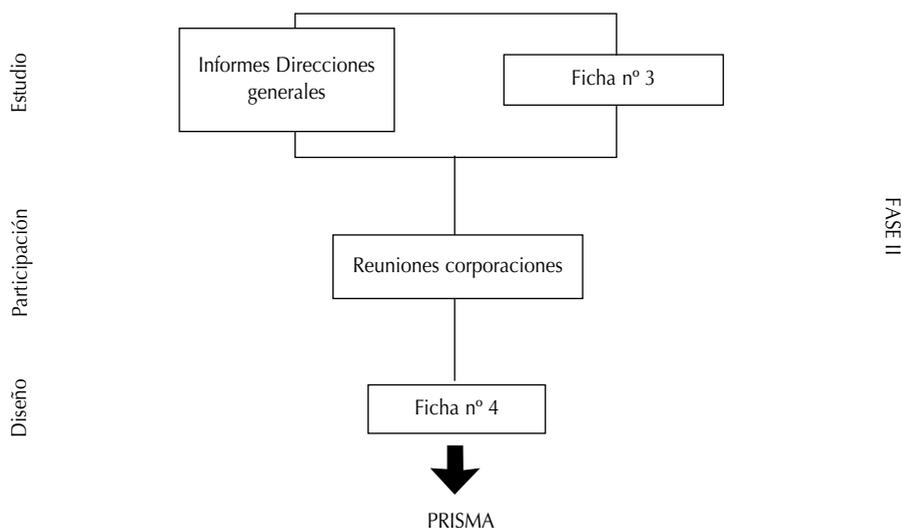


Fuente: Elaboración propia.

En la Fase IV (ver figura 7) se procesaron las peticiones de los ayuntamientos incorporando éstas al documento inicial, y analizando la situación con los responsables de cada Dirección General para estudiar la manera de ajustar las disponibilidades presupuestarias. En esta fase se revisaron los criterios de priorización y singularidad de los municipios y las actuaciones, previamente consensuados.

Finalmente, en la Fase V, la Dirección General de Administración Local –como coordinadora del PRISMA, y una vez recogida toda la documentación de los agentes afectados– pasó a estudiar, junto con el equipo de planificación, el modo de acomodar las solicitudes de las corporaciones municipales con los objetivos marcados por las diferentes Direcciones Generales inversoras (ver figura 8).

FIGURA 8. FASE V DE PLANIFICACIÓN DEL PRISMA: SELECCIÓN DE PROPUESTAS

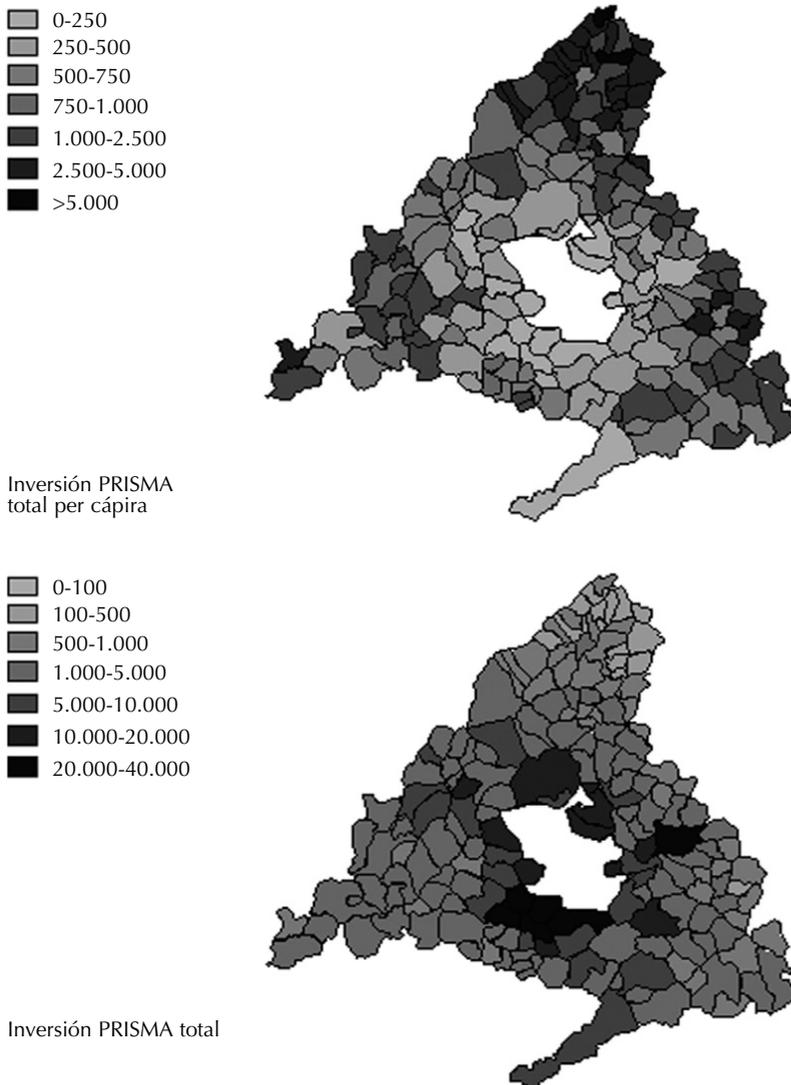


Fuente: Elaboración propia.

El objetivo era que no se perdiera inversión y se consiguieran cubrir el mayor número de necesidades. El documento final del PRISMA, a modo de presupuesto participativo a nivel municipal, quedó definitivamente aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 12 de diciembre de 1996, tras el previo acuerdo favorable de la Asamblea de Madrid, programando las inversiones públicas para los cuatro ejercicios siguientes (1997 a 2000) en todos los municipios de la comunidad exceptuado la capital. En la figura 9, se muestra la inversión territorial PRISMA, municipal total y

per cápita, que mantiene una correspondencia con las tipologías municipales definidas para garantizar el reequilibrio regional y la solidaridad intermunicipal. Esta correspondencia es indicativa de que el proceso de planificación ha permitido, además de fortalecer la democracia local y la participación ciudadana, cumplir con los objetivos del modelo transmitiendo los principios de solidaridad intermunicipal que orientan todo el programa.

FIGURA 9. INVERSIÓN PRISMA MUNICIPAL TOTAL Y PER CÁPITA (€)



Fuente: Elaboración propia.

VALORACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO

Con el término sostenibilidad nos referimos a la persistencia en el tiempo del enfoque planificador desarrollado en el PRISMA. Para ello se realiza una primera valoración prestando atención a la aceptación del proceso y la continuidad del programa, así como la aparición de otros elementos que contribuyan a consolidar el modelo.

La aceptación del proceso por parte de los municipios participantes es fundamental, ya que los gobiernos locales son los verdaderos destinatarios del nuevo modelo de planificación. En este sentido el respaldo político fue unánime, y no surge de su aprobación (también por unanimidad) en la Asamblea de Madrid, aunque éste sea el órgano máximo de representación de la voluntad popular en el sistema democrático. Este reconocimiento se fundamenta en la aprobación del PRISMA por la totalidad de los 178 gobiernos locales de la región, que ostentan la representación popular en un ámbito mucho más cercano a la vida de los ciudadanos. El consenso previo alcanzado por los gobiernos locales es una consecuencia directa del modelo de planificación adoptado, en donde la participación y el aprendizaje mutuo fueron, como hemos visto, la herramienta básica de trabajo. En esta aceptación unánime está el origen del éxito inicial del programa PRISMA (1997-2000), y su continuación en una segunda etapa de planificación PRISMA II (2001-2005), en la que también se consiguió la aceptación unánime de los municipios.

La continuidad del modelo se reconoce en el mismo documento del PRISMA II, al indicar que *“se ha elaborado con los criterios básicos y la línea metodológica del PRISMA I (1997-2000), y se ha mejorado con la experiencia acumulada del programa anterior”* (Comunidad de Madrid, 2001). Lo mismo sucede con la metodología científica, puesto que como continúa exponiendo *“al igual que se han mantenido los criterios básicos, se ha mantenido la metodología científica sobre la que se fundamenta la planificación y fue expuesta en los documentos y publicaciones redactadas para el PRISMA 1997/2000”* (Comunidad de Madrid 2001). En el PRISMA II se mantiene el espíritu de solidaridad y reequilibrio regional, mediante *“una óptima selección de las inversiones, sobre todo en las facetas auténticamente productivas y generadoras de empleo, así como ante un exacto retrato de las necesidades reales de cada municipio”* (Comunidad de Madrid, 2001).

En la actualidad se encuentra en plena ejecución el PRISMA III, que abarca un periodo más corto (2006-2007), y se está preparando su continuación para el período 2008-2011. Es decir, que a día de hoy la continuidad del

Programa es un hecho consolidado, que atendiendo a las cifras oficiales hasta el año 2005 (ver Cuadro 2) ha supuesto una inversión que supera los 1.300 millones de euros y la generación de más de 4.000 proyectos.

CUADRO 2. INVERSIÓN PRISMA TOTAL POR ÁMBITOS DE ACTUACIÓN (PERIODO 1997-2005)

Ámbitos de actuación	Euros	Inversión (%)	Número de actuaciones
EQUIPAMIENTOS URBANOS			
Equipamientos deportivos, culturales, municipales, sociales, educativos, de salud, otros equipamientos, de mobiliario y suministro	631.696.685,76	47,10	1.300
INFRAESTRUCTURAS LOCALES			
Urbanizaciones, pavimentaciones, alumbrado, saneamiento, maquinaria industrial, vehículos...	568.386.771,79	42,38	2.075
ZONAS VERDES			
Parques, dotaciones, acondicionamiento de zonas naturales	92.329.602,56	6,88	410
GASTOS ASOCIADOS			
Otros gastos vinculados a las actuaciones (honorarios de redacciones de proyectos, estudios geotécnicos o topográficos, control de calidad...)	48.908.211,14	3,65	365
TOTAL	1.341.321.271,24	100	4.150

Fuente: Comunidad de Madrid, 2005.

No obstante, el hecho fundamental que contribuye a dar continuidad al PRISMA es su inclusión en el articulado de la ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (Comunidad de Madrid, 2003). La redacción que se recoge en la misma, impensable en el inicio del proceso de planificación en 1996, supone la consolidación definitiva de los principios básicos del modelo, surgidos del proceso de aprendizaje social. Esta ley formaliza las relaciones entre la administración regional y los gobiernos locales, y considera al PRISMA como el instrumento básico para la cooperación económica en esta área de competencia local (Art. 128). Determina la obligatoriedad del consenso entre los actores y, como norma general, la cofinanciación de las iniciativas, confiriendo así una amplia capacidad de decisión a los gobiernos locales como beneficiarios del programa.

La Ley recoge el procedimiento y aprobación, indicando que *“el PRISMA tendrá carácter plurianual y se elaborará de acuerdo con los principios*

de participación transparencia, publicidad y equidad en el trato de las Entidades Locales” (Art. 129). En relación con los Criterios de elaboración del PRISMA, la Ley expone que, al igual que se hizo en el modelo inicial, el programa “se propondrá sobre la base de las inversiones propuestas por las entidades locales, sin perjuicio de la asignación a cada municipio de una cantidad fija en función de los indicadores socioeconómicos aplicables de manera homogénea a todos ellos” (Art. 130). El sistema de financiación y ejecución del PRISMA también pasa a incluirse en el articulado de la Ley, siendo “cofinanciado por la Comunidad de Madrid y las entidades Locales, excepto en casos excepcionales donde no habrá aportación municipal” (Art. 131).

Otro aspecto que cabe señalar es la incidencia del PRISMA como elemento demostrador de unos nuevos modos de gestión pública, que se ha visto reflejado en otros planes y programas que han incorporado el enfoque de aprendizaje social. Aunque no sean objeto de este artículo destacamos el Plan Comarcal de la Sierra Norte de Madrid (De los Ríos, Alier y Yagüe, 2003), que siguiendo los mismos principios de planificación consigue materializar un mandato que estaba pendiente desde la promulgación de la Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña; y el Programa de Desarrollo Rural de Madrid 2000-2006, que supone la madurez de las políticas regionales de desarrollo rural en aplicación de las iniciativas Comunitarias (Comunidad de Madrid, 2000; Cazorla, De los Ríos y Díaz-Puente, 2005).

Todos los argumentos expuestos contribuyen a confirmar la validez del modelo para orientar la planificación en un ámbito público complejo por la diversidad de agentes que intervienen. Sin embargo, hemos de destacar dos puntos débiles que empiezan a descubrirse pasados 10 años del arranque del programa inicial. En primer lugar, la implantación de un nuevo enfoque exigió hacer gran hincapié en el proceso de formulación, particularmente en lo referente a la participación. Este esfuerzo en la formulación puede relegar a un segundo plano la elaboración del programa de gestión. En este caso pueden aparecer aspectos problemáticos durante la ejecución que obliguen a realizar reajustes en la programación. Esta dinámica puede conducir a simplificar en exceso la intervención en aras de una gestión más ágil, y correr el riesgo de renunciar a principios básicos del modelo. En segundo lugar, encontramos que una vez consensuados y establecidos los criterios básicos de actuación para el primer periodo, en las siguientes etapas, el proceso participativo puede hacerse más breve y “automático”, corriendo el riesgo de convertirse en un mero trámite que desvirtúe la filosofía de aprendizaje continuo del modelo.

CONCLUSIONES

En el contexto de la descentralización de la gestión pública y la cohesión territorial, el PRISMA ha supuesto una decidida apuesta de la Comunidad de Madrid para impulsar procesos de participación, colaboración y gestión, que tal y como hemos visto se ajustan al modelo de planificación denominado Aprendizaje Social.

Gracias a este enfoque se consiguió una total transparencia en los procesos de planificación y la coordinación de las actuaciones, que permitió casi duplicar el presupuesto del anterior plan de inversiones. Así, diez años después de su formulación inicial, los resultados alcanzados en la fase experimental del modelo han arrojado una valoración muy positiva y gran aceptación por parte de los beneficiarios, que ha llevado a su reedición continuada, y a su validación en la Ley básica que regula la cooperación de la Administración regional con los municipios.

Este enfoque de planificación no está exento de ciertos riesgos si no se examina y evalúa de forma continua: existe el riesgo de poner todo el peso en la formulación, relegando la gestión a un segundo plano; y el riesgo de automatizar el proceso participativo, lo que desvirtúa la participación y la filosofía aplicada basada en el aprendizaje continuo. Sin embargo, correctamente aplicado puede considerarse el paradigma sobre el que argumentar un nuevo modelo de planificación de la inversión pública, no solo en el área de las infraestructuras y equipamientos públicos, sino en todas aquellas áreas susceptibles de planificación regional.

Recibido 23.06.07

Aceptado 8.10.07

BIBLIOGRAFÍA

- ALIER, J.L., CAZORLA, A., DE LOS RÍOS, I. Y DE GRACIA, J.J. (1999): "Metodología para identificar proyectos en un ámbito público regional: El PRISMA de la Comunidad de Madrid", en REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES (ed.), *Homenaje a D. Ángel Ramos Fernández (1926-1998)*, Tomo II: 995-1006.
- CAZORLA, A. (1996): *Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER*. Consejería de Economía, Madrid.
- CAZORLA, A., ALIER, J.L. Y DE LOS RÍOS, I. (1999): "El medio físico y los recursos naturales en el diseño de programas LEADER de la UE". *Revista de Estudios Geográficos*, Vol. LX, Nº 236, pp. 375-401.
- CAZORLA, A. (2001). "Presentación del libro 'Planificación en el ámbito público' de John Friedmann". *Colección Estudios*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

- CAZORLA, A., DE LOS RÍOS, I. and DÍAZ-PUENTE, J.M. (2005): "The LEADER Community Initiative as Rural Development model: Application in the capital region of Spain". *Agrociencia*, 39 (6), pp. 697-708.
- COMUNIDAD DE MADRID (1997). *PRISMA: Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (1997-2000)*. Metodología y actuaciones. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2000): *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid*. Dirección General de Agricultura, Consejería de Medio Ambiente, Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2001): *Programa Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid PRISMA (2001-2005)*. Dirección General de Administración Local, Madrid.
- Comunidad de Madrid (2003): *Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid*. Dirección General de Administración Local, Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (2005): *PRISMA (1997-2005)*. Balance de gestión. Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, Madrid.
- CUADRADO, J.R. (1985): "Economía y desequilibrios regionales en España", en Fernández Rodríguez, F. (coord.), *La España de las Autonomías*. IEAL, Madrid.
- DE LOS RÍOS, I., ALIER, J.L. y YAGÜE, J.L. (2003): *Coordinación y gestión del Desarrollo Sostenible en los territorios de montaña: El Plan Comarcal de la Sierra Norte*. PAMAM, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, Madrid.
- DOUCET, P. (2006): "Territorial cohesion of tomorrow: A path to cooperation or competition?". *European Planning Studies*, 14(10), pp. 1473-1485.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *A new partnership for cohesion: convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.
- FALUDI, A. (2007): "Territorial cohesion policy and the European model of society". *European Planning Studies*, 15(4), pp. 567-583.
- FRIEDMANN, J. (1993): "Toward non-euclidian mode of planning". *Journal of American Planning Association*, 59 (4), pp. 482-485.
- FRIEDMANN, J. (2001): *Planificación en el ámbito público: del conocimiento a la acción*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- LÁZARO, L. y CORDERO, G. (1995): "La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española". *Papeles de Economía Española*, 63, pp. 335-357.
- LEE, D.B. (1973): "Requiem for large scale models". *Journal of the American Institute of Planners*, 39 (3), pp. 163-178.
- MEADOWS, D., RICHARDSON, J. and BRUCKMANN, G. (1982): *Groping in the dark: The first decade of global modelling*. John Wiley & Sons, New York.
- MORGENSTERN, O. (1963) (Orig. 1950). *On the accuracy of economic observations*. Princeton University Press, 2ª ed., Princeton, New Jersey.
- MORILLAS, A., MONICHE, L. y MARCOS, J. (1999): "Evaluación de los efectos de los fondos estructurales en la economía andaluza". *Estudios Regionales*, 54, pp. 225-249.
- POLANYI, M. (1966): *The tacit dimension*. Anchor Day, New York.
- REGO, G. (2002): "Transferencias y equidad espacial: la financiación de infraestructuras y equipamientos básicos". *Revista valenciana de economía y hacienda*, 5, pp. 87-105.
- RICHARDSON, H. W. (1976): *Política y planificación del Desarrollo Regional en España*. Alianza Editorial, Madrid.
- SALVO, M. (2004): *El enfoque no euclidiano como nuevo paradigma de planificación: Aportación del pensamiento de John Friedmann. Aplicación al contexto europeo*. Tesis doctoral leída en la Universidad Politécnica de Madrid.
- SCHEIN, Edgar H. (1969): *Process consultation: Its role in organization development*. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- SCHÖN, P. (2005): "Territorial cohesion in Europe?". *Planning Theory and Practice*, 6(3), pp. 389-400.

- STURM, J.E. and DE HAAN, J. (1995): "Is public expenditure really productive? New evidence for the US and the Netherlands". *Economic Modelling*, 12(1), 60-72.
- STURM, J.E., JACOBS, J. and GROOT, P. (1995): *Productivity impacts of infrastructure investment in the Netherlands 1853-1913*, SOM Research Report.
- TRUEBA, I. (1978): *Planes provinciales: Estudio de las diputaciones provinciales. Análisis de los planes provinciales de obras y servicios*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- WILDAVSKY, A. (1979): *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Little Brown, Boston.

Resumen ["Hacia un nuevo modelo de planificación regional de la inversión pública: El caso del PRISMA de la Comunidad de Madrid"]

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid (PRISMA) constituye un modelo novedoso de planificación desde el ámbito público basado en el Aprendizaje Social. Bajo este modelo se han coordinado las inversiones del Gobierno Regional y de 178 Gobiernos Locales, convirtiendo a los municipios en sus propios gestores. El modelo queda validado por el unánime respaldo político a nivel regional y local; la continuidad del PRISMA en tres fases sucesivas que abarcan el periodo 1997-2007; y su inclusión en la legislación como instrumento básico para la cooperación de la Administración Regional con los municipios. Sin embargo, la aplicación del modelo presenta algunas dificultades: en relación con la gestión, que – sin las medidas adecuadas– puede verse relegada a un segundo plano; y en relación con el proceso de participación, que –de hacerse de forma automatizada– puede verse diluida con el paso del tiempo.

Palabras clave: Planificación Pública. Aprendizaje social. Desarrollo regional. Desarrollo local. Gestión de proyectos.

Abstract ["Toward a new regional planning model for public investment: The case study of PRISMA in the Community of Madrid"]

The Regional Program for Investment and Services in the Community of Madrid (PRISMA) sets up a new planning model in the public domain based in Social Learning. The model applied was able to coordinate the public investment of the Regional Government and the 178 Local Governments, making of the municipalities of Madrid their own managers. The model is endorsed by the unanimous political support at the regional and local level; the continuity of PRISMA during three successive phases from 1997 to 2007; and its inclusion in the regional legislation as a basic instrument for the cooperation of the Regional Administration with the municipalities. However, the application of the model poses some difficulties: regarding the management of the program, that –without the appropriate measures– may be consign to oblivion; and in relation with the participation process, that –if done in a mechanized way– may be diluted over time.

Key words: Public planning. Social Learning. Regional Development. Local Development. Project management.

Résumé ["Un modele de planification régionale dans le vache publique: le cas prisma de la Communauté de Madrid"]

Le Programme Régional d'Investissements et de Services de la Communauté de Madrid (PRISMA) constitue un modèle innovateur de planification dans le cadre publique basé sur l'Apprentissage Social. Le modèle appliqué a servi à coordonner les activités d'investissement de différentes Directions Générales du Gouvernement Régional et des 178 Gouvernements Locaux, en convertissant les municipalités madrilènes à être leurs propes

gestionnaires. Le modèle a été validé par un appui politique unanime aux niveaux régional et local: la continuité du PRISMA en trois phases successives qui embrassent la période 1997-2007; et son inclusion dans la législation régionale en tant qu'instrument basique pour la coopération de l'Administration Régionale avec les Municipalités. Dans l'article nous faisons ressortir également les difficultés rencontrées lors de l'application du modèle: concernant la gestion, qui –sans les mesures adéquates– peut se trouver reléguée au second plan; et concernant le processus de participation, qui –en se faisant de manière automatique– peut se trouver diluée au cours du temps.

Mots clefs: Planification publique, Apprentissage Social, Développement Régional, Développement Local, Gestion de Projets.