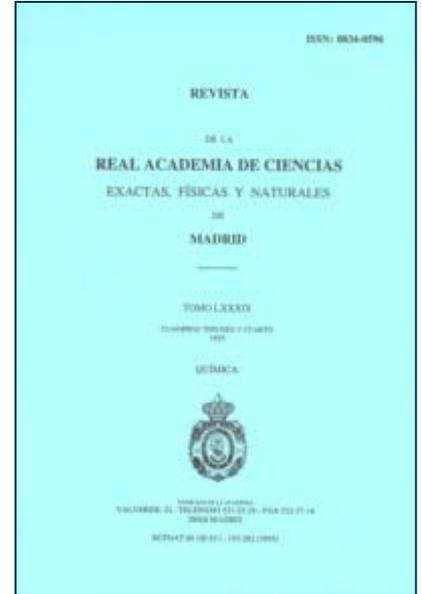


Capítulo 15. Metodología para identificar proyectos en un ámbito público regional: El PRISMA de la Comunidad de Madrid.

**Adolfo Cazorla
José Luis Alier
Juan José de Gracia
Ignacio de los Ríos
1999**

**Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas,
Físicas y Naturales**
Núm. Extraordinario
Ed. Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
Madrid



Abstract

This paper shows a methodology of Planning in the Public domain. When de Public Administrations -as a Regional Government- try to invest in the whole municipality of its territory through different kinds of projects is very common to fall into temptation and to consider only political aspects. A work team has been constituted by people from Polytechnic University of Madrid and from a General Direction of Madrid Region is demonstrating how it is possible to incorporate objective variables such as physical, historic and economic in the process of identifying new projects.

Introducción

Desde la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid se propone, a través de la Dirección General de Administración Local, poner en marcha un nuevo plan de inversiones para el cuatrienio 1997-2000 que sustituya al antiguo Plan Cuatrienal de inversiones 1992-1995. Proponer un plan significa intrínsecamente que se está realizando una planificación.

El llamado modelo tradicional o técnico de planificación, que lleva aplicándose durante doscientos años, esta basado en una toma de decisiones anticipada -proyectar por adelantado-, reivindicando su superioridad, con respecto otras formas de procesos decisorios, en el carácter científico y técnico de los que planifican, pudiendo fácilmente tambalearse y no responder a las perspectivas de la población afectada (Friedmann, 1993). El PRISMA (Programa Regional de

Inversiones y Servicios de Madrid) constituye un paradigma de planificación en un ámbito público basado en el aprendizaje social. Dicho de este modo, quizá sea difícil interpretar como una administración puede ponerse al servicio de los administrados a través de un proceso de aprendizaje mutuo enmarcado en la base de una planificación desde abajo. Resulta evidente que, la administración, tal y como se concibe desde la óptica más generalizada apuntada desde Bruselas, pretenda realizar una planificación basada en lo que la Bibliografía internacional señala como Análisis de políticas: esto es, en la asignación de unos recursos sujetos a un presupuesto, tomando decisiones cuya dirección es unívoca de arriba a abajo.

Sin embargo, desde la administración, en este caso regional, se ha apostado por una planificación que, aún estando sujeta a un presupuesto inicial como elemento que introduce rigidez, desvincula una única dirección para convertirse en un trayecto de dos direcciones, apoyándose en una trayectoria de abajo-arriba. Es, sin duda, una apuesta diferente a otros modos de hacer que se consideran tradicionales y que aparecen tan evidentes que soslayan otro tipo de actuaciones alternativas. Esta apuesta que como tal, induce a cierto escepticismo e incluso incertidumbre, no es más que el producto de introducir elementos de participación en un proceso que carece, desde sus planteamientos más tradicionales, de los mecanismos suficientes para dar flexibilidad y opinión al quehacer cotidiano de la administración. La metodología, por tanto, resulta novedosa desde un punto de vista conceptual, aunque no tanto a la hora de introducir variables que definen el modelo que son las que se reconocen más frecuentemente como principales.

15.1. Base científica

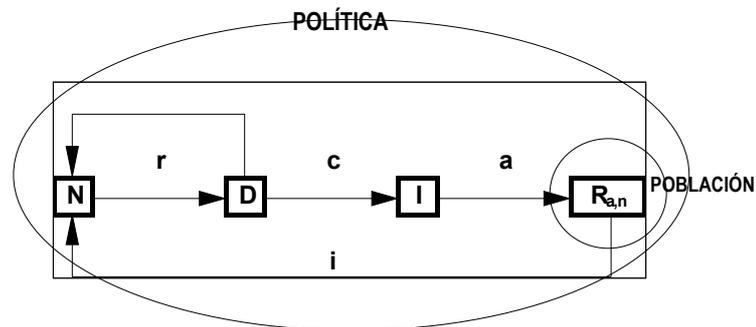
Cuando se habla de planificación en el ámbito público, en la mayoría de los foros no intelectuales, se habla de una planificación de corte clásico o planificación denominada por algunos autores como análisis de políticas. Esta planificación basa su epistemología en la toma de decisiones sobre un problema, 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, 1986).

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 la redacción 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. Estamos, evidentemente, ante una planificación de diseño que no responde a las expectativas de una población beneficiaria de esas acciones porque, sencillamente, no estaban implicadas. Quizá, analizando desde un punto de vista positivista, se haya satisfecho una parte de las

demandas de la población por el hecho de ser la base que sustenta al poder político. 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).

La planificación en un ámbito público de corte clásico se basa, por tanto, en una planificación desde arriba, "que usa la razón técnica para diseñar los posibles cursos de la acción a desarrollar" (Cazorla, 1994). Mediante el esquema que a continuación se reproduce (Friedmann, 1991), se puede explicar de manera gráfica en qué consiste este modelo que la bibliografía internacional señala como análisis de políticas.

Se puede apreciar con nitidez, cómo este modelo planificador presenta signos modernistas, dando prioridad a la razón técnica como válida para prever el futuro y con la base en la toma de decisiones anticipada a la acción. Extrapolando este esquema y su componente teórica al objeto de estudio, se podría realizar, sin alejarse mucho de la realidad que ahora acontece, a la figura siguiente:



N:	Análisis	g:	Objetivos y restricciones
D:	Decisión	r:	Decisión recomendada
I:	Implementación	c:	Órdenes e instrucciones
R _{a,n} :	Resultados anticipados y no anticipados	a:	Acciones
		i:	Información

Figura 15.1: Modelo de planificación de corte clásico

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 decisional. Normalmente, los analistas operan en tiempo real, prescindiendo de experiencias pasadas, evaluando las variables que en ese momento operan y elaborando pronósticos estadísticos como panacea a la culminación del trabajo. Sin embargo, la referencia al pasado, la introducción de una variable no analizada o la imprecisión de los modelos estadísticos pueden desbaratar todo el proceso decisional. De hecho, los modelos de pronósticos estadísticos, crecientemente populares, tienden a tener errores muy grandes, indeterminados (Morgenstern, 1963); (Lee, 1973); (Meadows et al, 1982). Pero bien es cierto que, en algunas ocasiones, los políticos tienen que tomar decisiones porque existe inquietud entre los electores o bien porque un acontecimiento ha salido de los cauces normales; los políticos no pueden 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.

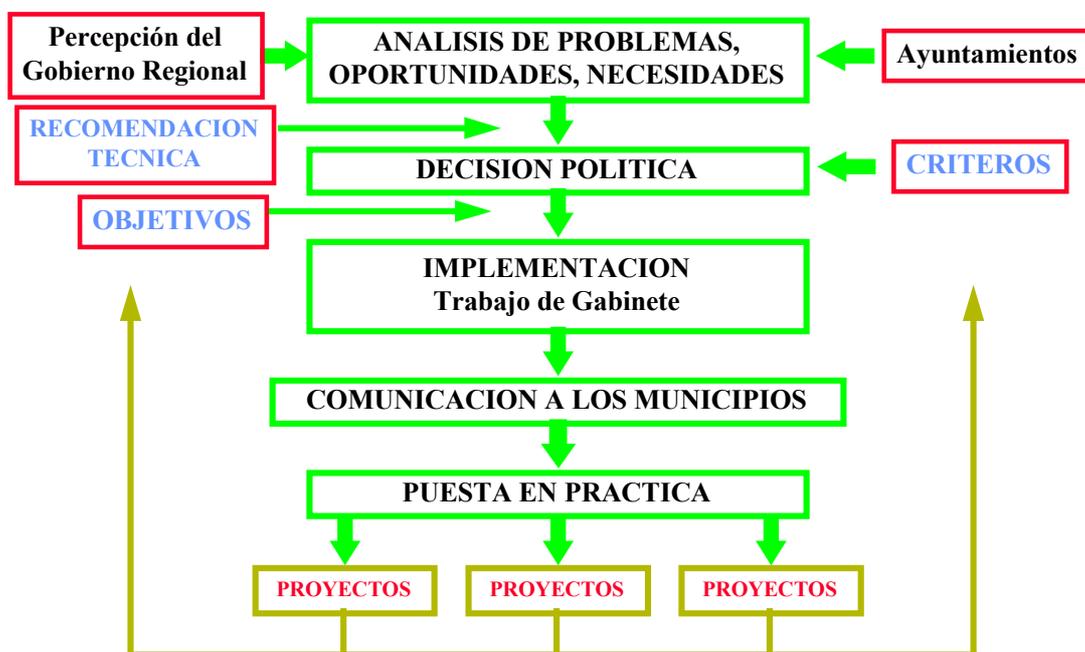


Figura 15.2: Planificación en el ámbito público de corte clásico.

La planificación en el ámbito público como aprendizaje social es una alternativa que se ha presentado. La diferencia fundamental estriba en que ésta empieza y acaba con la acción. Para algunos autores, aprendizaje social significa vincular el conocimiento con la acción, esto es, que todo el proceso planificador teórico esté circunscrito a acciones concretas. Si las acciones forman parte del proceso, los agentes protagonistas del cambio 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. En primer lugar, el aprendizaje social es típicamente una forma de aprendizaje tácito y formal (Polanyi, 1966). En segundo lugar, implica a los agentes que provocan el cambio en la tarea planificadora. "Para ser efectivos, los agentes del cambio

deben desarrollar una relación... dirigida a un aprendizaje mutuo" (Schein, 1960).

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. Un esquema general de la planificación como aprendizaje social puede ser el siguiente:

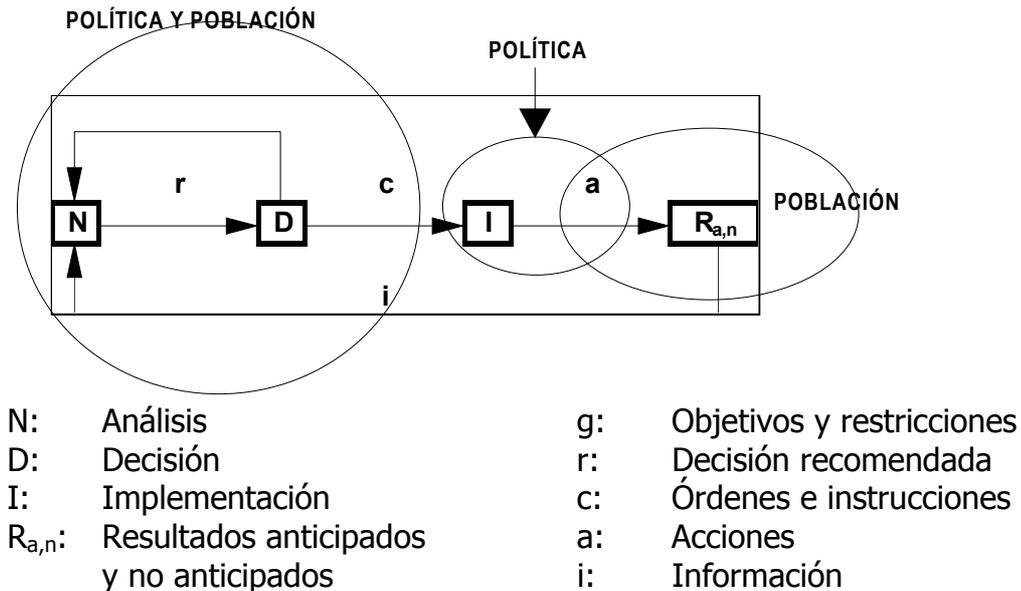


Figura 15.3: Modelo de planificación como Aprendizaje Social.

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 se valida en la práctica y forma parte intrínseca de la acción.

La práctica de la planificación regional, tal y como reproduce este modelo, requiere el esfuerzo por parte de los actores a revisar críticamente los valores actuales para poder realizar un diagnóstico de la situación que carezca de una visión anticipada de la realidad y proyectar decisiones que estén vinculadas a la acción desde las primeras fase del proceso planificador. Probablemente, desde Mumford, "ningún autor haya podido superar su visión de la planificación regional" (Friedmann, 1991). Para Mumford, la práctica de la planificación regional tiene cuatro fases distintas:

- Una serie inicial de informes para obtener una imagen multiestratificada de la región en su dimensión histórica;
- Un perfil de las necesidades y actividades regionales expresadas en términos de ideales sociales y propuestas críticamente formuladas;
- Una reconstrucción y proyección imaginativa del futuro de la región, y

- Siendo la más importante, la absorción inteligente del plan por la población regional y su traslación en acción mediante las políticas apropiadas (Mumford, 1938). Este modelo de planificación regional es el que se ha tratado de poner en práctica. Siguiendo a Mumford, se puede proponer para el caso concreto que se está analizando, un esquema de planificación como el siguiente:

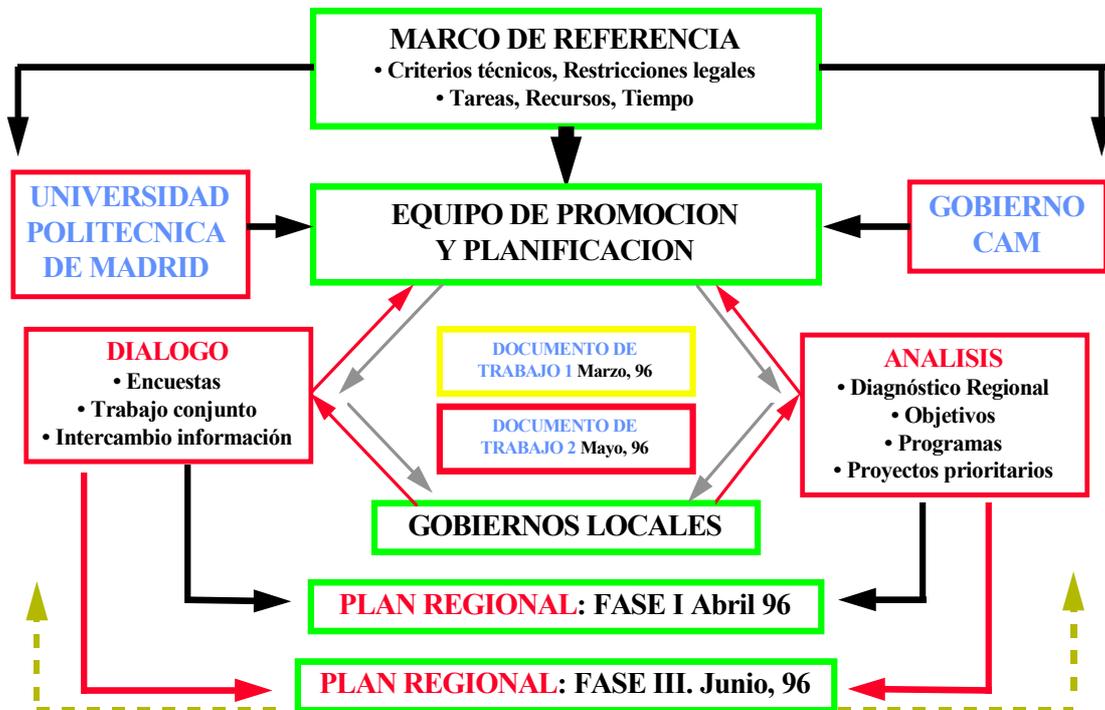


Figura 15.4: Planificación en el ámbito público como Aprendizaje Social

La primera fase de la planificación coincide con la que Mumford definía. Con un marco de referencia adecuado (basado en criterios técnicos, legales, económicos, sociales, etc.), un equipo de planificación Administración-Universidad, elabora un documento que servirá como punto de arranque del proceso planificador.

En el esquema aparece un núcleo central en el que el trabajo que se va a realizar tiene una doble vía. Una vía que está enmarcada dentro del diálogo entre los agentes que participan y el análisis. El equipo planificador y los agentes beneficiarios (en este caso los gobiernos locales) establecen los criterios y objetivos que van a sentar las bases del programa que se va a implantar. De esta forma, el programa ha sido absorbido por los agentes y es capaz de dar respuestas a los planteamientos que surgieron "desde abajo".

En último término, el programa deberá ser contrastado con los objetivos y criterios determinados y servirá de punto de partida para implementar nuevas acciones, corrigiendo errores que, bajo esta perspectiva, habrán sido participados y, por tanto, asumidos por todos los actores.

15.2. Metodología

Las líneas básicas de este modelo ya han sido descritas, se trata ahora de aplicar esta metodología de acción al caso concreto de estudio, conforme las fases que se han fijado por las que pasa el convenio elaborado por la Comunidad de Madrid y la Universidad Politécnica. Conviene remarcar que el proceso de planificación del que se está hablando se ha reducido a seis meses y ha generado más de dos mil proyectos de ingeniería distintos, aplicándose en cada fase el ciclo del diseño de proyectos: análisis ó estudio - generación ó diseño - selección ó participación, de acuerdo con los siguientes esquemas:

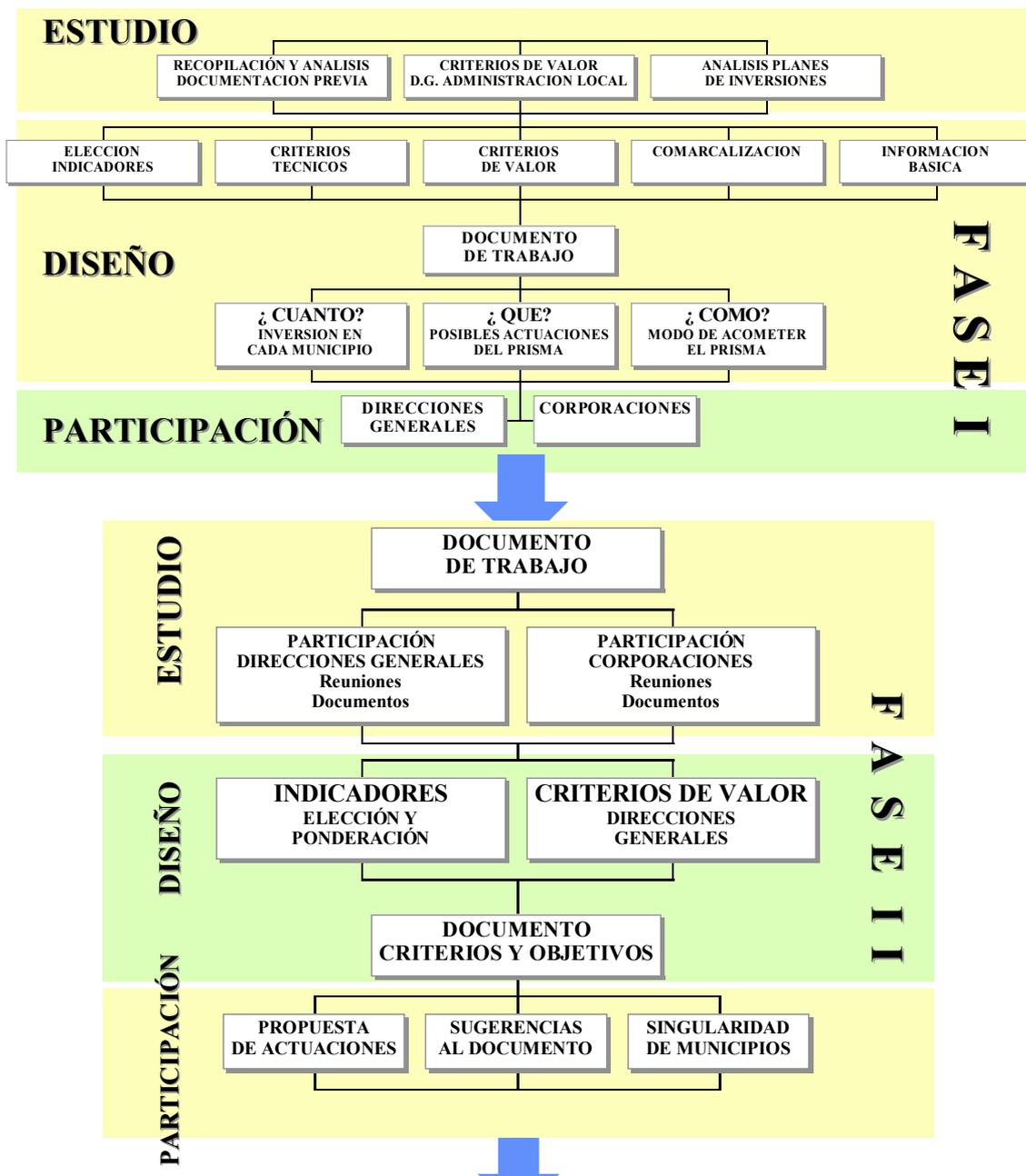


Figura 15.5: Fases de formulación del PRISMA. Fases 1 y 2

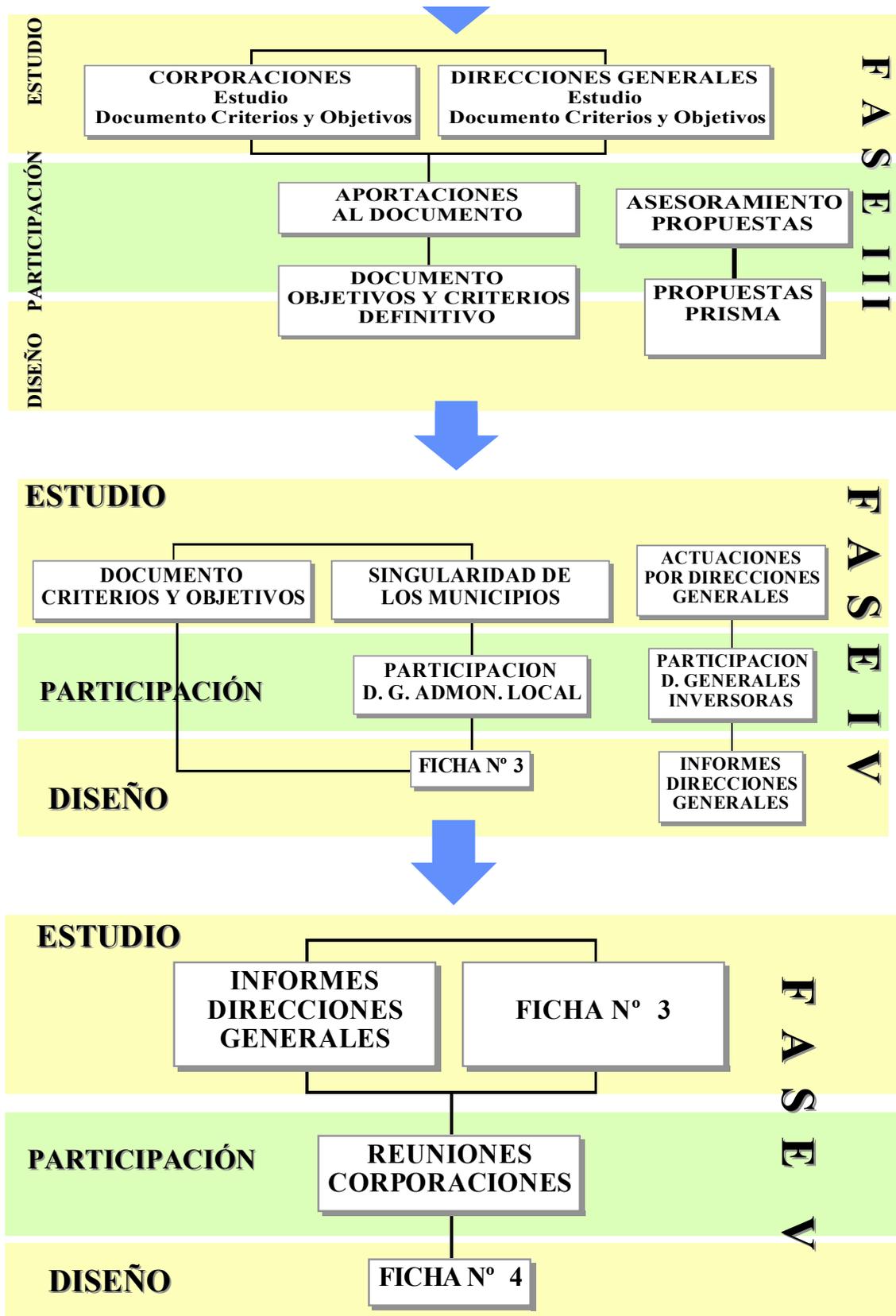


Figura 15.6: Fases de formulación del PRISMA. Fases 3 a 5

En la Fase I se elaboró un primer documento denominado "Documento de Trabajo" o "documento número uno" donde expone los criterios y objetivos del nuevo plan cuatrienal. Además, el documento recoge los criterios establecidos por cada una de las Direcciones Generales que aportan recursos al PRISMA, así como una ficha individualizada para cada municipio en la que se reflejan datos relativos a 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 refleja en el documento los objetivos del PRISMA, que responde a tres cuestiones básicas:

- ¿Cuánto?, es decir, el presupuesto global disponible para cada término municipal.
- ¿Qué?, esto es, la tipología de las actuaciones.
- ¿Cómo?, es decir, el modo de llevar a cabo el programa y sobre qué parámetros.

Una vez terminada la presentación del documento a todos los Ayuntamientos y analizado, se estudiaron las aportaciones de los Ayuntamientos y Direcciones Generales, mediante visitas personales o aportaciones escritas o verbales, dando lugar al documento final denominado "Criterios y Objetivos" o "documento número dos" que es el documento definitivo por el que las corporaciones municipales realicen sus propuestas de inversión. Este documento ha sido enriquecido por gran número de Ayuntamientos, que han aportado criterios que no aparecían en el anterior, así como numerosas aportaciones al peso que se debía dar a las distintas variables que influyen en el reparto de recursos. Entre otras, algunas de las novedades introducidas en el documento son las siguientes:

- Proponer el esfuerzo fiscal 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 en la fórmula de reparto por no disponer de datos actualizados al mismo año para todos los municipios.
- Tasa de paro: esta variable se contempla 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.
- 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.

Por tanto, se elabora un plan con dos grandes apartados: 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, definiéndose los

indicadores y su ponderación, y otro heterogéneo que define el 20% restante de acuerdo con las peculiaridades de cada municipio y sus necesidades más perentorias.

15.3. Conclusiones

Un programa ambicioso -de inversión pública regional de 90.000 millones de pesetas para cuatro años- como el PRISMA con la intervención de 10 Direcciones Generales de la Comunidad de Madrid y 178 Municipios, y una premura de tiempo para estar en situación de ser aplicado el 1 de enero de 1997, sólo sería posible, antes del trabajo que se presenta, con un planteamiento de arriba/abajo en donde el decisor político decide "lo necesario" para cada municipio. Las variables introducidas para ponderar los niveles de inversión y la participación desde abajo hunde sus raíces en un nuevo modelo de concebir la planificación en un ámbito público.

Bibliografía

- Cazorla, A. (1994). "Hacia una Planificación basada en el Aprendizaje Social". En.: *Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa Leader*. Madrid: Dirección General de Agricultura y Alimentación. Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.
- Friedmann, J. (1986). *Planning in the public domain*. Nueva Jersey: Princeton University Press. Princeton.
- Friedmann, J. (1991). *Planificación en el ámbito público. Colección Estudios*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Friedmann, J. (1993). "Toward Non-Euclidian Mode of Planning". En.: *APA Journal*, otoño.
- Lee, D.B. (1973). "Requiem for large scale models". *Journal of the American Institute of Planners*, 39. Nº 3 (mayo).
- Meadows et al. (1982). *Groping in the dark: the first decade of global modelling*. John Wiley & Sons. Chichester.
- Morgenstern, O. (1963). *On the accuracy of economic observations*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed. (Orig. 1950).
- Mumford, L. (1938) *The culture of cities*. Nueva York: Brace and Co. Harcourt.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Anchor Books. Gardena. New York.
- Schein, Edgar H. (1969). *Process consultation: Its role in organization development*. Addison-Wesley . Reading. Massa.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.