

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La construcción del riesgo en la administración pública: análisis de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ricardo García Vegas

Director

Manuel Arenilla Sáez

Madrid, 2014



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la tesis
LA CONSTRUCCIÓN DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE REEQUILIBRIO
TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MADRID

Doctorando
RICARDO GARCÍA VEGAS

Director de la Tesis
DR. MANUEL ARENILLA SÁEZ

SUMARIO

SUMARIO.....	2
AGRADECIMIENTOS	4
ÍNDICE DETALLADO	5
ÍNDICE DE TABLAS	12
ÍNDICE DE FIGURAS.....	15
CAPITULO I. PROTOCOLO DE LA INVESTIGACIÓN	17
1. Introducción al problema	17
2. Preguntas de la investigación	21
3. Objetivos y puntos de partida de la investigación	22
4. Justificación del tema de investigación	25
5. Bases teóricas	29
6. Desarrollo del trabajo	38
CAPÍTULO II. LA NOCIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
1. Introducción.....	40
2. Diferentes perspectivas sobre el riesgo	41
3. El Riesgo en la Administración pública: una aproximación	51
4. Gestión y comunicación del riesgo en la Administración pública	60
5. Conclusiones	77
CAPÍTULO III. LA VALORACIÓN DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA GUÍA DE ACCIÓN.....	79
1. Introducción.....	79
2. Aspectos generales.....	79
3. Etapas de la valoración del riesgo.....	86
4. Conclusiones	94
CAPÍTULO IV. MODELO PARA LA DETECCIÓN Y ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	97
1. Introducción.....	97
2. Notas sobre capacidad institucional	98
3. Componentes no formales de la capacidad institucional	107
4. La perspectiva relacional	115
5. Variables clave de las organizaciones públicas	117
6. Modelo para la detección y análisis del riesgo en la Administración pública.....	136
7. Variables, subvariables y riesgos asociados	153
8. Conclusiones	158

CAPÍTULO V. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA CONTRASTACIÓN EMPÍRICA	159
1. Introducción.....	159
2. Selección del caso	159
3. Fases de la contrastación empírica.....	162
4. Conclusiones	195
CAPITULO VI. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MADRID	197
1. Introducción.....	197
2. La revalorización del territorio como unidad de intervención pública	198
3. Qué son los desequilibrios territoriales	199
4. Desequilibrios territoriales en el ámbito local	201
5. Administración local y políticas de reequilibrio territorial	211
6. La política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid	220
7. Conclusiones	257
CAPITULO VII. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	259
1. Introducción.....	259
2. Priorización de las variables clave	259
3. Análisis de riesgo.....	273
4. Mapa de riesgos de los Planes de Barrio	321
CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN ..	324
1. Introducción.....	324
2. Sobre la caracterización del riesgo en la Administración	324
3. Sobre el modelo teórico para la detección y el análisis del riesgo	327
4. Sobre la contrastación empírica	331
5. Recomendaciones para los PB	335
6. Limitaciones de la investigación	338
BIBLIOGRAFÍA DE LA INVESTIGACIÓN	339
REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS	365
ESTUDIOS DEL CIS	365
ANEXOS DE LA INVESTIGACIÓN	366
SUMMARY OF THE DISSERTATION	387

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanos, cuyo amor y apoyo incondicional me han permitido alcanzar los objetivos que siempre me he propuesto. A mi hermosa familia (abuela, tíos, tías, primos, primas, mi linda sobrina Victoria) por estar siempre a mi lado.

Un agradecimiento especial a mi Director de tesis Dr. Manuel Arenilla Sáez, su extraordinario ejemplo y el apoyo que me ha brindado durante estos años de trabajo conjunto, han sido determinantes para mi crecimiento intelectual y profesional.

Gracias a Víctor García Segador, Director de la Dirección General de Participación Ciudadana, por el soporte institucional brindado durante la investigación. A María Socorro Alonso Álvarez por su complicidad y las enriquecedoras horas de debate que hemos compartido.

A los profesores María Auxiliadora de Vicente y Oliva y a Jaime Manera Bassa por sus valiosas orientaciones técnicas y metodológicas.

Un agradecimiento al personal de la Dirección General de Participación Ciudadana, a los representantes de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid y a las entidades vecinales que participan en los Planes de Barrio; por su buena disposición durante la realización del trabajo de campo.

A mis amigos de siempre: Ximena, Ismary, Elsy, Bernardet, Juan Nicolás, Maridel, José Gregorio, Raúl, Ángel D´ Jesús, Paola, Hilaida y Santiago.

ÍNDICE DETALLADO

SUMARIO.....	2
AGRADECIMIENTOS	4
ÍNDICE DETALLADO	5
ÍNDICE DE TABLAS	12
ÍNDICE DE FIGURAS.....	15
CAPITULO I. PROTOCOLO DE LA INVESTIGACIÓN	17
1. Introducción al problema	17
2. Preguntas de la investigación	21
3. Objetivos y puntos de partida de la investigación	22
3.1 Objetivos de la investigación.....	22
3.2 Puntos de partida la investigación.....	23
4. Justificación del tema de investigación	25
5. Bases teóricas	29
5.1 El concepto de riesgo	30
5.2 El concepto de instituciones	32
5.3 El concepto de capacidad institucional	34
6. Desarrollo del trabajo	38
CAPÍTULO II. LA NOCIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
1. Introducción.....	40
2. Diferentes perspectivas sobre el riesgo	41
2.1. La perspectiva técnica.....	41
2.2 La perspectiva económica.....	43
2.3 La perspectiva psicológica	44
2.4 La perspectiva sociológica y cultural.....	45
2.5 La perspectiva político-institucional.....	49
3. El Riesgo en la Administración pública: una aproximación	51
3.1 Que se entiende por riesgo en las organizaciones públicas	51
3.2 La importancia del concepto de gobernanza	52
3.3 Por qué hablar de riesgo en la Administración pública	55
3.3.1 Los roles de la Administración frente al riesgo	57
3.3.2 Legitimidad y riesgo en la Administración	59

4. Gestión y comunicación del riesgo en la Administración pública	60
4.1 Gestión del riesgo	60
4.1.1 Aspectos generales.....	60
4.1.2 La gestión del riesgo como proceso político de toma de decisiones	63
4.1.3 Cómo se enfrenta el riesgo en la Administración	66
4.1.4 El principio de precaución.....	69
4.2 La comunicación del riesgo	71
4.2.1 La comunicación interna y externa del riesgo.....	71
4.2.2 Los componentes de la comunicación del riesgo.....	72
5. Conclusiones	77
CAPÍTULO III. LA VALORACIÓN DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN	
PÚBLICA: UNA GUÍA DE ACCIÓN.....	79
1. Introducción.....	79
2. Aspectos generales.....	79
2.1 Sobre la percepción del riesgo.....	81
2.2 Desafíos de la valoración del riesgo.....	85
3. Etapas de la valoración del riesgo.....	86
3.1 Identificación del riesgo	86
3.2 Tipos de riesgos en las organizaciones públicas	87
3.2.1 Riesgos sistémico y específico	89
3.2.2 Riesgos estratégico, ambiental y operacional	89
3.2.3 Riesgos primarios y secundarios	91
3.3 Análisis y evaluación del riesgo.....	92
4. Conclusiones	94
CAPÍTULO IV. MODELO PARA LA DETECCIÓN Y ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	97
1. Introducción.....	97
2. Notas sobre capacidad institucional	98
2.1 La importancia del concepto de capacidad institucional	98
2.2 Evolución del concepto y distintos enfoques	99
2.3 Componentes de la capacidad institucional	102
2.3.1 Capacidad administrativa.....	103
2.3.2 Capacidad política.....	105
3. Componentes no formales de la capacidad institucional	107

3.1 La confianza.....	108
3.2 La comunicación.....	111
3.3 La coordinación	113
3.4 La cooperación	114
4. La perspectiva relacional	115
5. Variables clave de las organizaciones públicas	117
5.1 Niveles de análisis de la capacidad institucional	117
5.2 Algunos modelos teóricos	118
5.2.1 Aporte de la teoría de las organizaciones.....	118
5.2.2 Las cinco dimensiones de Hilderband y Grindle.....	122
5.2.3 El sistema dinámico de Van den Berg	124
5.2.4 El triangulo de Nelissen	126
5.3 Herramientas para la medición de la capacidad institucional	128
5.3.1 Sistema de análisis de capacidad institucional (SADCI)	129
5.3.2 Auto-evaluación participativa orientado a los resultados (PROSE).....	130
5.3.3 Marco de desarrollo institucional (IDF)	131
5.3.4 Herramienta para la evaluación de la capacidad organizacional (OCAT).....	132
5.3.5 Dinámica participativa para el diagnostico institucional (DPD)	132
5.3.6 Herramienta para la evaluación participativa de organización (POET)	133
5.3.7 Principales tendencias: síntesis comparativa.....	134
6. Modelo para la detección y análisis del riesgo en la Administración pública	136
6.1 Entorno.....	137
6.2 Redes estratégicas.....	139
6.3 Marco estratégico.....	140
6.4 Modelo de organización	142
6.4.1 Los recursos.....	142
6.4.2 La estructura organizativa.....	143
6.4.3 Los procedimientos de gestión	144
6.4.4 La cultura organizativa.....	145
6.4.5 Cuadro resumen del modelo de organización	146
6.5 Recursos humanos.....	148
6.6 Resumen del modelo.....	151
7. Variables, subvariables y riesgos asociados	153
8. Conclusiones	158

CAPÍTULO V. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA CONTRASTACIÓN EMPÍRICA	159
1. Introducción.....	159
2. Selección del caso	159
3. Fases de la contrastación empírica.....	162
3.1 I fase. Definición del contexto general de la política de reequilibrio territorial	162
3.2 II fase. Diseño del cuestionario para la recogida de información	163
3.2.1 Cuestionario I: Priorización de las variables clave.....	163
3.2.2 Cuestionario II: Análisis del riesgo.....	165
3.2.3 Tabla resumen de la fase II	167
3.3 III fase. Aplicación de los cuestionarios a un grupo piloto.....	168
3.3.1 Ajuste de variables y riesgos relacionados con los PB.....	168
3.3.2 Selección del tipo entrevistas.....	173
3.3.3 Validación de los cuestionarios.....	174
3.3.4 Tabla resumen de la fase III	177
3.4 IV fase. Aplicación de cuestionarios a la población objeto de estudio.....	177
3.4.1 Población objeto de estudio	177
3.4.2 Análisis descriptivo de la muestra	183
3.4.3 Ficha técnica de la investigación	186
3.4.4 Tabla resumen de la fase IV	187
3.5 V fase. Tratamiento de la información.....	187
3.5.1 Técnica para la priorización de las variables clave	188
3.5.2 Técnica para el análisis de riesgo.....	192
3.5.3 Tabla resumen de la fase V.....	194
4. Conclusiones	195
CAPITULO VI. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MADRID	197
1. Introducción.....	197
2. La revalorización del territorio como unidad de intervención pública	198
3. Qué son los desequilibrios territoriales	199
4. Desequilibrios territoriales en el ámbito local	201
4.1 La importancia de la escala local	201
4.2 Factores determinantes de los desequilibrios territoriales.....	203
4.2.1 La acumulación del conocimiento	204

4.2.2	Las economías de aglomeración y especialización	205
4.2.3	Las instituciones.....	206
4.2.4	Otras variables de análisis.....	207
4.3	Dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales	208
5.	Administración local y políticas de reequilibrio territorial	211
5.1	El papel de la Administración local en el desarrollo territorial	211
5.2	Riesgos y reequilibrio territorial	214
5.2.1	Marco normativo y competencial	215
5.2.2	Características organizativas de la Administración	216
5.2.3	Gobernanza local	216
5.3	Los dilemas de la intervención pública	217
5.3.1	Igualdad vs. Equidad.....	218
5.3.2	Diversidad vs. Uniformidad	219
6.	La política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid	220
6.1	Trayectoria histórica	220
6.1.1	Primeros años de la transición.....	220
6.1.2	Década de los ochenta del siglo pasado	222
6.1.3	Década de los noventa y primer lustro del dos mil	223
6.1.4	Factores que han intervenido en la evolución de Madrid	225
6.2	Investigaciones recientes sobre la ciudad de Madrid	226
6.3	Los instrumentos de intervención territorial	231
6.3.1	Descripción general	232
6.3.2	Actores participantes y toma de decisiones.....	235
6.3.3	La metodología para la elaboración de los planes.....	237
6.3.4	Modelo de participación	241
6.3.5	Sistema de evaluación de los planes	242
6.4	Sobre los Planes Especiales de Inversión.....	243
6.4.1	Objetivo y descripción general	243
6.4.2	Actores participantes.....	244
6.4.3	Contenido de los planes.....	245
6.4.4	Situación actual.....	247
6.5	Sobre los Planes de Barrio	249
6.5.1	Objetivo y descripción general	249
6.5.2	Actores participantes.....	250
6.5.3	Contenido de los planes.....	252

6.5.4 Situación actual.....	253
6.6 Sobre los Planes de Equipamiento	255
6.6.1 Objetivo y descripción general	255
6.6.2 Actores participantes.....	256
6.6.3 Contenido de los planes.....	256
6.6.4 Situación actual.....	256
7. Conclusiones	257
CAPITULO VII. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	259
1. Introducción.....	259
2. Priorización de las variables clave	259
2.1 Resultados parciales por variable	260
2.2 Resultados global del modelo.....	263
2.3 Análisis de los resultados obtenidos.....	267
2.3.1 Sobre la variable entorno	267
2.3.2 Sobre la variable redes estratégicas	269
2.3.3 Sobre la variable marco estratégico.....	270
2.3.4 Sobre la variable modelo de organización	271
2.3.5 Sobre la variable recursos humanos.....	272
3. Análisis de riesgo.....	273
3.1 Probabilidad de ocurrencia de los riesgos	274
3.1.1 Riesgos asociados a la variable entorno	275
3.1.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas	277
3.1.3 Riesgos asociados a la variable marco estratégico.....	278
3.1.4 Riesgos asociados a la variable modelo de organización	279
3.1.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos.....	281
3.2 Magnitud del impacto de los riesgos sobre el desarrollo de los PB.....	283
3.2.1 Riesgos asociados a la variable entorno	284
3.2.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas	286
3.2.3 Riesgos asociados a la variable marco estratégico.....	287
3.2.4 Riesgos asociados a la variable modelo de organización	287
3.2.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos.....	289
3.3 Clasificación de los riesgos	290
3.3.1 Riesgos de nivel bajo	293
3.3.2 Riesgos de nivel medio	294
3.3.3 Riesgos de nivel alto	295

3.3.4 Riesgos de nivel extremo	295
3.4 Análisis de los resultados obtenidos.....	296
3.4.1 Sobre los riesgos de nivel bajo.....	296
3.4.2 Sobre los riesgos de nivel medio.....	303
3.4.3 Sobre los riesgos de nivel alto.....	306
3.4.4 Sobre los riesgos de nivel extremo.....	315
4. Mapa de riesgos de los Planes de Barrio	321
CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN ..	324
1. Introducción.....	324
2. Sobre la caracterización del riesgo en la Administración	324
3. Sobre el modelo teórico para la detección y el análisis del riesgo.....	327
4. Sobre la contrastación empírica	331
5. Recomendaciones para los PB	335
6. Limitaciones de la investigación.....	338
BIBLIOGRAFÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	339
REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS	365
ESTUDIOS DEL CIS	365
ANEXOS DE LA INVESTIGACIÓN	366
SUMMARY OF THE DISSERTATION.....	387

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Relación entre los objetivos específicos y el contenido de la investigación. Fuente: elaboración propia.	23
Tabla 2. Resumen comparativo de las herramientas para la medición de la capacidad institucional. Fuente: elaboración propia.	135
Tabla 3. Variables y niveles de análisis del modelo para el estudio del riesgo. Fuente: elaboración propia.	137
Tabla 4. Descripción de la variable de entorno. Fuente: elaboración propia.	139
Tabla 5. Descripción de la variable de redes estratégicas. Fuente: elaboración propia.	140
Tabla 6. Descripción de la variable del marco estratégico. Fuente: elaboración propia.	142
Tabla 7. Descripción de la variable los recursos y la estructura organizativa. Fuente: elaboración propia.	147
Tabla 8. Capacidades y competencias necesarias para administrar en red. Fuente: Goldsmith y Eggers (2006: 212).	149
Tabla 9. Descripción de la variable del marco estratégico. Fuente: elaboración propia.	151
Tabla 10. Resumen de variables y subvariables. Fuente: elaboración propia.....	152
Tabla 11. Modelo propuesto para el análisis de riesgo en la Administración pública. Fuente: elaboración propia.	157
Tabla 12. Conjunto de variables y subvariables incluidas en la primera versión del cuestionario. Fuente: elaboración propia.....	165
Tabla 13. Escala para determinar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.	166
Tabla 14. Escala para determinar el impacto de los riesgos. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.....	167
Tabla 15. Resumen de los productos obtenidos en la fase II. Fuente: elaboración propia.	168
Tabla 16. Variables y subvariables para el estudio del riesgo. Fuente: elaboración propia.	170
Tabla 17. Relación de riesgos obtenidos del grupo piloto. Fuente: elaboración propia.	173
Tabla 18. Variables incluidas en el cuestionario. Fuente: elaboración propia.....	175
Tabla 19. Subvariables incluidas en el cuestionario. Fuente: elaboración propia.....	176
Tabla 20. Resumen de los productos obtenidos en la fase III. Fuente: elaboración propia.	177
Tabla 21. Población objeto de estudio del Ayuntamiento de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana (2012).....	180
Tabla 22. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	181

Tabla 23. Asociaciones de vecinos participantes en los Planes de Barrio y número de miembros. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	182
Tabla 24. Población objeto de estudio, actores sociales. Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana (2012).....	183
Tabla 25. Ficha técnica. Fuente: elaboración propia.....	187
Tabla 26. Resumen de los productos obtenidos en la fase IV. Fuente: elaboración propia.	187
Tabla 27. Matriz 5x5 para el análisis de riesgo. Fuente: HT Treasury (2004: 19) e Instituto Costarricense sobre Drogas (2007: 25).	193
Tabla 28. Tipología para la clasificación del riesgo. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.....	194
Tabla 29. Resumen de los productos obtenidos en la fase V. Fuente: elaboración propia.	195
Tabla 30. Resumen de los productos obtenidos en la contrastación empírica. Fuente: elaboración propia.	196
Tabla 31. Acciones contempladas en los planes de Agenda 21. Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2010: 7).	225
Tabla 32. Recursos humanos involucrados en el desarrollo de los PB. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana, 2012.	234
Tabla 33. Relación de distritos beneficiarios de los PEI. Fuente: elaboración propia..	244
Tabla 34. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	244
Tabla 35. Tipos de actuación contempladas en los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2012.....	247
Tabla 36. Situación de las actuaciones contempladas en los PEI vigentes. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	249
Tabla 37. Ejecución y dotación presupuestaria de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2012.....	249
Tabla 38. Relación de barrios beneficiados por los Planes de Barrio. Fuente: elaboración propia.	250
Tabla 39. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	251
Tabla 40. Número de actuaciones por ejes temáticos contemplados en los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.	252
Tabla 41. Ejecución presupuestaria durante el año 2010. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana, 2011.....	255
Tabla 42. Relación de barrios beneficiados por los Planes de Equipamiento. Fuente: elaboración propia.	256
Tabla 43. Número y tipo de actuaciones de los Planes de Equipamiento. Fuente: elaboración propia.	256

Tabla 44. Comparativos de los resultados obtenidos en el modo distributivo e ideal. Fuente: elaboración propia.	266
Tabla 45. Clasificación de los riesgos en la matriz de análisis cualitativo. Fuente: elaboración propia.	292
Tabla 46. Variables y niveles de análisis del modelo teórico. Fuente: elaboración propia.	329
Tabla 47. Síntesis de variables y subvariable Variables del modelo teórico. Fuente: elaboración propia.	331
Table 48. Summary of variables and sub-variables. Source: Self-created.	395

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Principales perspectiva sociológicas sobre riesgo. Fuente: Renn (1992: 68).	46
Figura 2. Roles de la Administración pública. Fuente: Cabinet office (2002: 10)	57
Figura 3. Proceso de gestión del riesgo. Fuente: ISO (2009: 14)	61
Figura 4. Elementos de riesgo en las organizaciones. Fuente: Atkinson y Webb (2005: 28).	90
Figura 5. Componentes del riesgo. Fuente: Alberts y Dorofee (2009: 8)	92
Figura 6. Relación de las variables de la organización y los objetivos de una política. Fuente: elaboración propia a partir del modelo presentado por Alberts y Dorofee (2008: 17)	99
Figura 7. Las cinco partes fundamentales de la organización. Fuente: Mintzberg (1990: 45)	119
Figura 8. Modelo de las 7 "S" de MacKinsey. Fuente: Waterman et al. (1980: 18)	121
Figura 9. Modelo conceptual de Hilderband y Grindle sobre las dimensiones de la capacidad institucional. Fuente: Hilderband y Grindle (1997: 36)	122
Figura 10. Modelo conceptual Van den Berg sobre la capacidad de organización. Fuente: Van den Berg et al. (1999: 254)	124
Figura 11 Triangulo de Nelissen sobre la capacidad institucional. Fuente: Nelissen (2002: 16)	128
Figura 12. Porcentaje de encuestados según el tipo de actor. Fuente: elaboración propia.	184
Figura 13. Porcentaje de encuestados según la organización a la que pertenecen. Fuente: elaboración propia	185
Figura 14. Porcentaje de encuestados según la dependencia a la que pertenecen en el Ayuntamiento de Madrid. Fuente: elaboración propia.	186
Figura 15. Porcentajes de ejecución de los Planes de Barrio. Fuente, elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana, 2011.	254
Figura 16. Porcentajes de ejecución de los Planes de Barrio según ejes temáticos. Fuente, elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana.	254
Figura 17. Resultados parciales, comparación de las cinco variables. Fuente: generado por la herramienta informática.	260
Figura 18. Resultados parciales, variable entorno. Fuente: generado por la herramienta informática.	261
Figura 19. Resultados parciales, variable redes estratégicas. Fuente: generado por la herramienta informática	262
Figura 20. Resultados parciales, variable de modelo de organización. Fuente: generado por la herramienta informática.	262
Figura 21. Resultados parciales, variable recursos humanos. Fuente: generado por la herramienta informática	263
Figura 22. Resultados globales del modelo, modo distributivo. Fuente: elaboración propia.	265
Figura 23. Resultados globales del modelo, modo ideal. Fuente: elaboración propia.	266

Figura 24. Probabilidad de ocurrencia de los 41 riesgos analizados (porcentajes). Fuente: elaboración propia.....	275
Figura 25. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable de entorno (porcentajes). Fuente: elaboración propia.	277
Figura 26. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable redes estratégicas (porcentajes). Fuente: elaboración propia.	278
Figura 27. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable marco estratégico (porcentajes). Fuente: elaboración propia.	279
Figura 28. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable modelo de organización (porcentajes). Fuente: elaboración propia.	281
Figura 29. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable recursos humanos (porcentajes). Fuente: elaboración propia.	282
Figura 30. Magnitud del impacto de los 41 riesgos analizados (porcentajes). Fuente: elaboración propia.....	284
Figura 31. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable entorno (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.	285
Figura 32. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable redes estratégicas (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.....	286
Figura 33. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable marco estratégico (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.	287
Figura 34. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable modelo de organización (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.....	289
Figura 35. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable recursos humanos (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.....	290
Figura 36. Clasificación de los riesgos (porcentaje sobre el total de riesgos identificados). Fuente: elaboración propia.	291

CAPITULO I. PROTOCOLO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción al problema

La Administración pública se ve sometida a constantes presiones por parte de los ciudadanos para que responda satisfactoriamente a sus demandas y supere con éxito los numerosos desafíos que inciden sobre su desempeño y la consecución de sus objetivos. Aunque esta realidad no es una excepcionalidad de nuestro tiempo, las presiones que afectan actualmente a la Administración tienen rasgos muy particulares. Dan cuenta de ello las características del entorno, los canales utilizados por los ciudadanos para la transmisión de sus demandas y los medios con los que cuenta la Administración para desarrollar actuaciones eficaces, efectivas y sostenibles en el tiempo.

El entorno está sometido a un conjunto de contradicciones derivadas de la diversidad de actores que intervienen en la dinámica social y de los múltiples intereses que estos defienden. Los cambios traen consigo oportunidades de mejora derivadas de sus externalidades positivas, pero también importantes retos que, asociados a sus externalidades negativas, ponen a prueba la capacidad de las organizaciones públicas para cumplir con las tareas que le han sido asignadas. Los cambios del entorno presentan este doble atributo, generan consecuencias tanto negativas como positivas sobre la vida de los ciudadanos y el desempeño de la propia Administración. La globalización; el acelerado desarrollo científico–tecnológico con especial atención en las tecnologías de información y de la comunicación; las crisis y transformación de los modelos económicos y productivos; la inmigración; la presión demográfica; las amenazas terroristas; o el progresivo deterioro ambiental etc., son factores que han contribuido a la configuración de esta realidad.

La OCDE ya tenía en cuenta el doble atributo de éstos cambios en 2003, cuando alertaba sobre la irrupción de nuevos riesgos para el siglo XXI y la necesidad de acordar una agenda de acción común que permitiera mitigar los daños que éstos pudieran ocasionar en la vida, la salud, los bienes personales o el medio ambiente. La globalización por ejemplo, ha reducido las barreras para el libre desplazamiento de los agentes económicos y ha incrementado las oportunidades para acceder al conocimiento generado en cualquier parte del planeta. Pero a su vez, ha creado condiciones propicias para que los problemas locales se conviertan en problemas de

orden global y viceversa, ameritando la intervención coordinada de actores públicos, privados y sociales en diferentes ámbitos territoriales para su adecuada atención.

La gobernanza global ha cobrado fuerza como un concepto que debe ser asumido por las organizaciones públicas para garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. La crisis y transformación de los modelos económicos es otro ejemplo de los cambios del entorno y de sus consecuencias. En los países industrializados la idea de progreso está cada vez más asociada a la producción, distribución y uso del conocimiento frente al rezago de otros factores de producción que tradicionalmente se han considerado clave en el desarrollo económico. Pero esta transformación ha traído consigo significativos cambios en la dinámica social y en la vertebración de los núcleos urbanos que hace imprescindible la intervención de las organizaciones públicas para atender las desigualdades que puedan generarse.

En segundo lugar, los ciudadanos se relacionan con la Administración empleando nuevos canales (formales e informales) que se diferencian ampliamente de los que tradicionalmente se han utilizado para transmitir sus demandas. Los avances tecnológicos por ejemplo, han servido para modificar la manera como se relacionan con la Administración y han contribuido a desarrollar nuevas formas de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. La reciente dinámica tecnológica está sustentada en las ventajas de conectividad que ofrece internet y en la diversidad de medios electrónicos disponibles hoy en día. Esto ha facilitado el desarrollo de las redes sociales y la utilización de sencillas aplicaciones de uso cotidiano, a través de las cuales los ciudadanos tratan de incidir directa o indirectamente en las actuaciones públicas. Se propicia la agregación de intereses y la cohesión de los usuarios en torno a determinados valores e ideas (como puede notarse en la creación de grupos temáticos online) y en algunos casos, se promueve la movilización de sus miembros de acuerdo con los objetivos comunes que se hayan trazado. En este marco, la Administración se ha visto en la necesidad de emprender procesos de modernización que han llevado a la incorporación progresiva de las nuevas tecnologías (bajo el concepto de gobierno electrónico) y a la inversión de una ingente cantidad de recursos para la consecución de este fin.

En lo que respecta a los medios para desarrollar actuaciones eficaces, efectivas y sostenibles en el tiempo, hay que tener en cuenta que si bien los gobiernos continúan siendo los responsables últimos de la acción pública, el Estado ya no se erige como el

actor único capaz de identificar por su propia experiencia las mejores opciones de política y mucho menos, de hacer frente en solitario a los cambios del entorno que sin ninguna duda afectan el cumplimiento de sus funciones. Al no disponer de todos los medios necesarios para atender las demandas ciudadanas, requiere la adopción de modelos relacionales que favorezcan la cooperación con otros actores dotados de recursos, experiencias y conocimientos propios. La implementación de estos mecanismos se ha convertido en un importante reto para las organizaciones públicas en aras de promover la innovación y la profundización de valores democráticos como la inclusión, la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Los retos del entorno, los nuevos canales para la trasmisión de las demandas ciudadanas y la adopción de modelos que favorecen el intercambio de recursos entre numerosos actores, dan forma a un marco general marcado por una alta incertidumbre. Como pudo observarse, estos eventos ponen a prueba la capacidad de la Administración para adaptarse a nuevas situaciones, para asumir nuevas responsabilidades y en definitiva, para garantizar la consecución de sus propios objetivos. Los conceptos que comúnmente se emplean a la hora de categorizar los procesos de cambio en el sector público se ven expuestos a una ardua revisión. No se trata de un simple ejercicio técnico-burocrático destinado a mejorar el rendimiento de iniciativas públicas concretas, ante los vaivenes del entorno en el que se desarrollan. Se trata más bien de construir nuevos conceptos que permitan abordar los eventos que inciden en el desempeño de la Administración.

La perspectiva de riesgo emerge en este punto como un enfoque integrador que permite entender los procesos de cambio internos y externos a los que está sometida la Administración. Aporta una base teórica y metodológica que permite identificar, evaluar y tratar los eventos adversos que afectan el desempeño de las organizaciones públicas y la consecución de sus objetivos. Si se tiene en cuenta que los ciudadanos esperan que la Administración pueda anticiparse y responder de manera acertada a las situaciones que amenazan su seguridad y bienestar, la importancia de esta perspectiva se acrecienta. En efecto, se espera que las organizaciones públicas cuenten con herramientas para prever los cambios socioeconómicos, demográficos o ecológicos de los próximos años y evaluar la incidencia que tendrán en la vida de las personas y en el rendimiento de las propias instituciones. Pero además, esperan que las políticas públicas cuenten con ciertas condiciones institucionales mínimas que aseguren su sostenibilidad en el tiempo y la efectividad de sus actuaciones, a pesar de los cambios

económicos, políticos u organizativos que puedan producirse. La antítesis a estos requerimientos es una Administración que actúa de manera reactiva con respuestas improvisadas y una sucesión de fallos que terminan afectando seriamente el desarrollo de sus propias actuaciones.

La utilización del concepto de riesgo en de la Administración pública es reciente. El riesgo se ha asociado históricamente con catástrofes, fenómenos naturales o ambientales que ponen en peligro a las personas, asignándole a la Administración un papel central en la protección de la vida y en la definición de marcos regulatorias que limiten las amenazas derivadas de los cambios que se producen en el espectro social. Lejos se estuvo en aquel momento, a diferencia ahora, de asociar el riesgo con el desempeño y el cumplimiento de los objetivos de las propias organizaciones públicas. Esta visión riesgo vinculado con el desempeño organizativo en el ámbito público amerita que los operadores políticos, funcionarios y técnicos de la Administración, conozcan detalladamente el funcionamiento de la Administración. Que emprendan procesos decisionales donde se detecten los riesgos que inciden en el desempeño de las organizaciones o en el desarrollo de actuaciones concretas. Además, hace imprescindible contar con herramientas que les permitan analizar sus principales características y adoptar decisiones oportunas para mitigar sus consecuencias. Pero su reciente popularización (con mayor intensidad en áreas altamente especializadas como la económica, energética, defensa o medio ambiental) es aún muy limitada y contrasta con el amplio desarrollo que ha tenido en el ámbito privado. Esto se debe en gran medida a que las organizaciones públicas tienen características particulares que han dificultado la utilización de este enfoque.

Para encontrar las causas de esta escasa difusión hay que ir más allá de los clásicos (y en muchos casos erróneos) cuestionamientos que suelen hacerse de las organizaciones públicas centrados en la excesiva burocratización de las instituciones, la rigidez de sus procedimientos administrativos o la poca formación de sus funcionarios. Esta situación se relaciona más bien con la complejidad de sus objetivos, la multiplicidad de áreas en la que actúan y la naturaleza de los procesos decisionales que se llevan a cabo. Las organizaciones públicas deben garantizar que sus decisiones aporten soluciones acertadas a los problemas sociales y estén en sintonía con las necesidades y referentes de los ciudadanos. En muchos casos, los esfuerzos requeridos para la consecución de estos objetivos hacen que, en contextos de alta incertidumbre, los recursos disponibles para otras tareas que no dejan de considerarse complementarias sean muy limitadas.

Por otra parte, incorporar la perspectiva de riesgo requiere que las organizaciones cuenten con suficiente información (cualitativa o cuantitativa) sobre sus actividades y objetivos, para configurar un primer mapa o portafolio de riesgos que sirva de base en los procesos decisionales.

Como se advirtió previamente, las decisiones de la Administración que se concretan en políticas y programas públicos afectan áreas tan diversas como las infraestructuras, la educación, la salud, la vivienda o la seguridad; por lo que son muy diversos los factores que intervienen en su desarrollo. Esto hace mayor la necesidad de contar con un marco que permita sistematizar la información disponible. Los procesos decisionales se caracterizan por contar con la participación de múltiples actores, a través de redes y subredes de política. Cada uno de ellos con una visión particular de la realidad y de los objetivos que deben perseguirse, así como de los eventos que pueden afectar su consecución y las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos negativos. En este sentido, la detección y análisis del riesgo se convierte en una tarea sumamente compleja en el ámbito público, pues los múltiples actores involucrados deben adoptar una visión conjunta para identificar, caracterizar y hacer frente a situaciones adversas que puedan incidir sobre el desarrollo de las actuaciones públicas.

2. Preguntas de la investigación

A partir de las consideraciones expuestas previamente, surgen las siguientes preguntas que guiaron el trabajo de investigación:

1. ¿Cómo se caracteriza el riesgo en la Administración pública?
2. ¿Es posible elaborar un modelo para la detección y el análisis del riesgo en las organizaciones públicas, donde se incluyan las variables con mayor incidencia en su desempeño y la consecución de sus objetivos?
3. A partir de las variables identificadas ¿Puede elaborarse un mapa de los riesgos básicos que afectan a la Administración pública?
4. ¿Se podrían medir estas variables, así como los riesgos identificados?

5. En tal caso, ¿existe una técnica que permita realizar de forma objetiva estas mediciones?
6. ¿Podría contrastarse empíricamente el modelo y la técnica utilizada con alguna iniciativa pública?
7. De acuerdo con los resultados que se obtengan ¿Es posible diagnosticar cuáles son las variables clave y los riesgos que inciden en el desarrollo de las actuaciones públicas para adoptar medidas que permitan mitigar sus efectos?

3. Objetivos y puntos de partida de la investigación

3.1 Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación es hacer una aproximación a la definición del riesgo en la Administración pública mediante el diseño de un modelo para su detección y análisis. En este sentido, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer un marco teórico de referencia que permita definir el riesgo en la Administración pública.
2. Desarrollar un modelo teórico que contribuya a la detección y análisis del riesgo en la Administración pública.
 - 2.1 Identificar las variables que, en las organizaciones públicas, tienen mayor incidencia en el desempeño y la consecución de sus objetivos.
 - 2.2 Definir para cada una de las variables identificadas los riesgos que pueden afectar el funcionamiento de las instituciones y la consecución de sus objetivos.
3. Contrastar empíricamente el modelo, mediante la valoración del riesgo en una política pública concreta, en este caso la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid.
 - 3.1 Definir las técnicas más adecuadas para la aplicación del modelo en procesos de detección y análisis del riesgo.
 - 3.2 Estudiar el contexto en el que se desarrolla la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid y los supuestos que sustentan su desarrollo.

- 3.3 Identificar las variables y los riesgos de mayor incidencia en la formulación y ejecución de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid.
- 3.4 Analizar el grado de incidencia de las variables y de los riesgos asociados a éstas, en el desarrollo de la política mediante la contrastación con el contexto que previamente se haya descrito.

La relación de los objetivos específicos con el contenido del trabajo se presenta de la siguiente manera:

OBJETIVOS		CAPÍTULOS
Nº	Referencia	
1	Marco teórico de referencia sobre riesgo en la Administración	II y III
2	Modelo teórico para la detección y análisis del riesgo	IV
2.1	Variables de mayor incidencia en el desempeño y los objetivos	IV y V
2.2	Relación de riesgos	
3	Contraste empírico del modelo	V, VI, VII
3.1	Técnicas de aplicación del modelo	V
3.2	Contexto de la política de reequilibrio territorial	VI
3.3	Variables y riesgos con mayor incidencia en la política	VII
3.4	Grado de incidencia en el desarrollo de la política	

Tabla 1. Relación entre los objetivos específicos y el contenido de la investigación.
Fuente: elaboración propia.

3.2 Puntos de partida la investigación

El desarrollo de la investigación parte de las siguientes ideas:

1. Atendiendo a los postulados básicos de las teorías de la organización y bajo un enfoque sistémico es posible considerar a la Administración pública como una organización dotada de una serie de componentes internos y externos que determinan su funcionamiento y la consecución de sus objetivos. A lo largo de la investigación se tratará de forma indistinta el concepto de Administración pública y organizaciones públicas.
2. La caracterización del riesgo en la Administración pública se centra en los efectos negativos de eventos con cierta probabilidad de ocurrencia, sobre el

funcionamiento de la organización y la consecución de sus objetivos. Es posible extrapolar esta premisa a la organización como unidad única de análisis o al estudio de una política, programa o proyecto público concreto.

3. El concepto de gobernanza aporta una perspectiva relacional que permite entender la dinámica actual del espectro social. La caracterización del riesgo en la Administración pública pasa por el reconocimiento de la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos decisionales y de la responsabilidad de las organizaciones públicas a la hora de orientar democráticamente el esfuerzo de estos actores, hacia la consecución de objetivos colectivos.
4. Cuando no se han desarrollado actividades similares que puedan utilizarse como precedente, cualquier proceso de detección y análisis de riesgo en la Administración pública debe partir de un modelo teórico referencial, donde se incluyan las variables clave en el funcionamiento de las organizaciones y los principales riesgos asociadas a cada una de ellas. El concepto de capacidad institucional sirve de fundamento teórico para la construcción de un modelo de estas características, por cuanto abarca las habilidades y recursos que requiere una organización, para cumplir con sus objetivos y asumir nuevas responsabilidades a lo largo del tiempo.
5. La contrastación empírica de un modelo para la detección y análisis del riesgo en el caso de una política pública concreta requiere la definición previa del contexto en el que se desarrolla. La interpretación de los resultados de un proceso de estas características, solo es posible a partir del conocimiento de los objetivos de la política; de la teoría que sustenta su desarrollo; del estudio de otras experiencias en entornos similares; y de la revisión de la trayectoria histórica de la organización en la implementación de iniciativas afines.
6. El proceso decisional que lleva a la detección y análisis del riesgo debe partir de la priorización de las variables que intervienen en el desarrollo de la política pública. La importancia de cada variable varía en función de los objetivos planteados y de la visión adoptada por los actores que intervienen en la formulación e implementación de la política. La priorización de variables permite conocer cuáles son las áreas a las que debe prestarse mayor atención en contextos de alta incertidumbre, para garantizar la consecución de los objetivos planteados.
7. Las variables debe tener asociada una serie de riesgos que sean el resultado de su caracterización. La atención de estos riesgos dependerá de la prioridad asignada a cada variable y del análisis hecho por los actores, en cuanto a la

probabilidad de ocurrencia y a la magnitud de impacto de cada riesgo. Es posible sistematizar estos dos últimos aspectos, mediante la construcción de una tipología de riesgo que facilite su categorización.

8. A partir de los resultados que se obtengan en la detección y análisis del riesgo, se puede construir un mapa donde se presente la priorización de las variables que inciden en la consecución de los objetivos de esa política, y la relación de los riesgos asociados a cada una de ellas. El mapa de riesgos representa una valiosa herramienta para la toma de decisiones de los responsables políticos en el ámbito público.

4. Justificación del tema de investigación

La importancia de abordar el riesgo en el ámbito público se deriva de las propias características de la Administración y del alcance de sus objetivos. Las instituciones públicas deben garantizar que sus decisiones aporten soluciones acertadas a los problemas sociales y tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos. Esta misión se presume sumamente compleja, si se consideran los numerosos eventos que pueden incidir (directa e indirectamente) en los procesos decisionales que afectan la dinámica social. La crisis económica y financiera internacional de los últimos cuatro años ha brindado un marco ideal para confirmar esta apreciación, pues no sólo ha impactado en los principales indicadores de las los países desarrollados, sino que también ha trastocado el sistema de valores que los gobiernos y partidos políticos han defendido en las últimas décadas. La crisis ha puesto a prueba la capacidad de los gobiernos para generar respuestas rápidas en contextos de alta incertidumbre y de elevada presión social, así como su capacidad para crear mecanismos relacionales de coordinación y cooperación con otros actores que permitan mitigar los efectos negativos de la crisis.

Una encuesta elaborada en 2011 por la empresa PricewaterhouseCoopers para la Asociación Nacional de Directores de Empresas de Estados Unidos, en la que se entrevistaron a 834 directores de empresas públicas y privadas, muestra como los efectos de la crisis han potenciado el interés por la perspectiva del riesgo y principalmente, por contar con herramientas eficaces que faciliten su análisis y la mitigación de sus consecuencias. Los resultados señalan que al 57% de los entrevistados les gustaría aumentar el peso de la perspectiva de riesgo para incrementar el rendimiento de sus empresas, dando cuenta de la vigencia y relevancia

del tema (PricewaterhouseCoopers, 2011: 9). El 80% de los entrevistados afirmaron además haber discutido en los últimos doce meses la gestión de planes para responder a una crisis más profunda, lo que demuestra el valor de la perspectiva de riesgo para las organizaciones públicas y privadas. Dicho de otra manera, en la mayoría de las empresas se dedica tiempo y esfuerzo para valorar la adopción de medidas excepcionales ante posible riesgos que afecten su desempeño. Por otra parte, el 38% de los directores de las empresas manifestaron su interés por mejorar la planificación de la gestión de crisis y adoptar un enfoque estándar que les facilite el trabajo a los miembros de la organización (PricewaterhouseCoopers, 2011: 9).

Este creciente interés por el estudio del riesgo y la adopción de medidas para reducir sus efectos negativos sobre las organizaciones, puede comprobarse también en la publicación frecuente de normas que pretenden regularizar el manejo del riesgo, mediante la homogenización de conceptos y procedimientos. No se trata únicamente de tener una definición clara de riesgo o de sus principales características, sino de contar con modelos que permitan su aplicación en diferentes contextos organizativos. La Organización Canadiense para la Estandarización ha publicado distintas directrices para ayudar a tratar el riesgo de forma sistemática y eficaz. Se trata de la guía para la gestión de riesgo en los tomadores de decisiones publicada en 1997 (CAN/CSA-Q850-97) y reeditada en 2009. En 1995 se publicaron normas conjuntas de estandarización entre Australia y Nueva Zelanda sobre gestión del riesgo (AS/NZS 4360:1995), las cuales fueron revisadas y reeditadas nuevamente en 1999 (AS/NZS 4360:1999). La Organización Internacional de Normalización (ISO, siglas en inglés) publicó en 2010 la norma ISO 31000, donde se establece una guía de principios para la gestión del riesgo en todas las organizaciones (sean éstas públicas o privadas) acompañado de un glosario con la definición de términos básicos.

Otras instituciones se han creado expresamente para abordar el tema del riesgo y avanzar en su estandarización. Es el caso de la Federación de Asociaciones Europeas para la Gestión del Riesgo, donde se publicó en 2003 un estándar sobre gerencia de riesgos en las organizaciones. En el Reino Unido, la Asociación para la Gestión del Riesgo Público (ALARM, siglas en inglés) formada por organizaciones del sector público tales como: las distintas Administraciones Locales, el servicio de policía, los bomberos y los servicios de rescate, las autoridades del agua, las Universidades y las autoridades sanitarias etc., ha desarrollado en los últimos años un valioso trabajo sobre la aplicación de la perspectiva del riesgo al ámbito público. En su intento por promover la

estandarización y la creación de un marco general para las organizaciones públicas, ALARM lanzó recientemente un trabajo titulado: "Modelo para la gestión del riesgo en los servicios públicos".

En el ámbito público, la importancia del estudio del riesgo se refleja (siguiendo una revisión meramente instrumental del tema) en la publicación por parte de los gobiernos nacionales de memorándums, directrices y guías metodológicas que tienen por objetivo adaptar las experiencias existentes a la realidad de sus organizaciones, así como sentar las bases en la construcción de un marco general para el análisis del riesgo en la Administración pública. Algunas iniciativas desarrolladas en los últimos años dan cuenta de este hecho. En 1995 un grupo de trabajo interinstitucional designado por la Presidencia de los Estados Unidos, desarrolló una serie de principios sobre riesgo en el ámbito público, los cuales se recogieron en el memorándum titulado: "Principios para la valoración, gestión y comunicación del riesgo". Su finalidad era introducir la perspectiva de riesgo en las organizaciones públicas y guiar el trabajo de las distintas agencias del gobierno federal de los Estados Unidos en su implantación. La importancia de contar con un marco sobre este tema llevó posteriormente al gobierno federal a elaborar un nuevo memorándum en 2007 titulado: "Principios actualizados para el Análisis de Riesgos".

El gobierno británico ha desarrollado desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, importantes investigaciones para abordar el riesgo en el sector público y dar forma a un marco que garantice su adecuado tratamiento. En 2002 la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*, su nombre en inglés) publicó una guía metodológica titulada: "Riesgo: mejorando la capacidad del gobierno para manejar el riesgo y la incertidumbre". Esta guía estaba dirigida a todas las agencias del gobierno británico como parte de una estrategia común para hacer frente a los retos del siglo XXI. En 2004 el Tesoro de su Majestad (*HM Treasury*, su nombre en inglés), que es departamento gubernamental responsable de las políticas fiscal y económica del gobierno británico, publicó un libro naranja sobre principios y conceptos básicos para la gestión del riesgo. En 2009 esta misma institución publicó un marco general para la valoración y gestión del riesgo, donde se plantean una serie de herramientas metodológicas para manejar el riesgo y tomar decisiones en contextos de alta incertidumbre. Por mandato legal, desde 1995 los municipios holandeses deben incorporar en sus presupuestos una sección sobre riesgo, en la que expongan un análisis de los potenciales riesgos financieros de las cuentas públicas. La ley provincial

de 2004 estableció que esta sección debía incluir un examen de la capacidad financiera disponible; un examen de los riesgos; y las medidas que se adoptaran para tratar las debilidades detectadas (Cienfuegos, 2011: 167-168).

En España, la preocupación por el tema del riesgo llevó en 1997 a la elaboración de una metodología de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información de las Administraciones públicas (MAGERIT. Versión 1.0). Su objetivo era crear una guía general que ayudará a garantizar la seguridad de los sistemas de información, mediante la identificación de problemas y la definición de protocolos que redujeran sus efectos negativos o evitaran su reproducción. El Ministerio de Administraciones Públicas sacó a la luz en 2006 el MAGERIT versión 2, que actualizó las normas planteadas en 1997 y trató de impulsar su implantación en las organizaciones públicas. En el ámbito local, cabría mencionar el interés del Ayuntamiento de Madrid por avanzar en esta senda con la publicación en 2010 de un documento titulado: "Diseño del Sistema de Gestión de Riesgos del Ayuntamiento de Madrid". En este trabajo, se dan las primeras pinceladas para la implantación de un modelo de gestión del riesgo que abarcarían todas las instancias de la Administración local.

Como puede observarse, en los últimos 20 años el riesgo (en lo que respecta a su análisis y gestión) se ha convertido en un tema clave para las organizaciones públicas. Una de las mayores preocupaciones al respecto ha sido la definición de marcos generales que garanticen la aplicación de esta perspectiva en el trabajo diario de los funcionarios y técnicos de la Administración, así como la adopción de técnicas sencillas que faciliten el tratamiento de información y la toma de decisiones. Es importante hacer notar que esta preocupación también se ha extendido a los organismos multilaterales como las Naciones Unidas. En 2008, su Secretario General manifestó que era necesario adoptar medidas urgentes para hacer frente a los efectos de los riesgos institucionales en el desempeño de la organización. En este sentido, presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un informe donde proponía un marco sobre rendición de cuentas, gestión del riesgo institucional, control interno y gestión basada en los resultados.

En el ámbito académico el riesgo también se ha convertido un tema central durante los últimos años. El Consejo Internacional de Gestión del Riesgo (IRGC, siglas en inglés) es una importante organización que ha dedicado numerosos documentos científicos a estudiar el impacto de los riesgos en la salud y la seguridad, el medio ambiente, la

economía y la sociedad en general. Esto incluye la profundización de los conceptos de gestión de riesgos, gobernanza del riesgo y el asesoramiento a los principales tomadores de decisiones sobre las mejores políticas para mitigar sus efectos. En organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han promovido líneas de investigación sobre riesgos adaptadas a diferentes disciplinas. Por otra parte, numerosas revistas científicas se han especializado en el tema del riesgo. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: *Risk Analysis*, revista de la Sociedad para el análisis del Riesgo; *Journal of Risk Research*, revista de la Sociedad para el Análisis del Riesgo concentrada en Europa y Japón; *Risk Decision and Policy* cuyo principal tema es examinar bajo la perspectiva del riesgo los procesos decisionales en la empresa y la Administración; *Journal of Risk and Uncertainty* donde se aborda la toma de decisiones en contextos de alta incertidumbre y riesgo; y *Risk: Health, Safety & Environment*, revista de la Asociación para la Evaluación del Riesgo y las políticas.

Queda así comprobada la importancia y vigencia del tema de riesgo en la Administración, a partir de su impacto en la vida de los ciudadanos; su trascendencia para el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y la consecución de sus objetivos; y el interés internacional que ha despertado la definición de un marco general que estandarice el concepto de riesgo y las herramientas para su gestión. Se ha visto el esfuerzo dedicado por los distintos gobiernos para diseñar estrategias que favorezcan la implantación de esta perspectiva en los procesos decisionales, y el impulso académico que ha tenido el tema con el auge de organizaciones y de revistas especializadas con alta impacto científico.

5. Bases teóricas

La investigación se sustenta en dos enfoques. Por un lado, el enfoque de riesgo que aporta una serie de conceptos y herramientas para detectar y analizar las situaciones adversas que inciden sobre el funcionamiento de la Administración y el desarrollo de sus actuaciones. Por otro lado, se encuentra el enfoque institucionalista, el cual ha servido para estudiar las principales características de la Administración e identificar las variables clave que inciden en el desempeño de las organizaciones públicas. De estos enfoques se desprenden tres conceptos básicos en la investigación como son: riesgo, instituciones y capacidad institucional. Estos conceptos son el hilo conductor de la

investigación por cuanto sirven de marco teórico para la consecución de los objetivos propuestos.

5.1 El concepto de riesgo

El concepto de riesgo no es nuevo. Como afirman algunos autores, ha estado siempre presente en las diferentes etapas del desarrollo del hombre (Garnsey, 1988: X; Gallant, 1991: 7-8), lo que no deja de ser cierto si se considera que todo acto humano es generador de riesgo, sea este mayor o menor en la magnitud de sus consecuencias (Piquemal, 2010: 1218). Hay que tener en cuenta que la noción de riesgo puede variar a través del tiempo, del espacio y de individuo a individuo (Cullen y Small, 2000: 2). Etimológicamente, es una palabra antigua y de uso común en muchas lenguas, proviene del italiano *risico* o *rischio* que, a su vez, tiene origen en el árabe clásico *rizq* (lo que depara la providencia).

Históricamente, el riesgo se ha utilizado para denotar situaciones complejas que afectan de manera considerable la vida de las personas, como consecuencia de la interrelación entre el hombre y la naturaleza, su hábitat y el medio ambiente. Son los casos de las sequías, las hambrunas, las migraciones, las epidemias o las propias catástrofes naturales. Situaciones que en un primer momento tenían explicación en la religión, la superstición o el destino, lo que permitía a la sociedad crear un marco referencial de valores que, a pesar de estar sustentado en elementos emocionales y de fe, aportaba cierto grado de certidumbre en contextos socioculturales donde era difícil establecer una relación causal, basada en principios meramente racionales (Maskrey, 1998: 11; Taylor y Zinn, 2006: 1). Para Giddens (1998: 27) la idea de riesgo llegó a ser utilizada por los exploradores occidentales cuando se aventuraron hacia nuevas aguas en sus viajes alrededor del mundo. Según el autor, el concepto de riesgo se relacionó en aquel momento con la exploración de los espacios geográficos, es decir con lo desconocido, su significado se asociaba al coraje, la aventura y el ímpetu por descubrir nuevas cosas (Beck, 1998: 27).

Durante las últimas décadas del siglo XX, la idea de riesgo se convirtió en un importante objeto de discusión para diversas disciplinas científicas. Esto fue posible debido al desarrollo y a la creciente complejidad de los avances tecnológicos (un ejemplo que siempre se menciona es el desarrollo de la energía nuclear); a las múltiples responsabilidades que deben asumir las instituciones públicas en las

sociedades complejas con altos grados de incertidumbre y fundamentalmente, a la sensibilización de la opinión pública sobre las situaciones (con consecuencias tanto positivas como negativas) a las que se encuentra expuesta diariamente la población (Comisión Europea, 2000: 8; Taylor y Zinn, 2006: 1).

El interés de las ciencias en el estudio del riesgo ha hecho que el concepto ya no se vincule con elementos religiosos o con la exploración de los espacios geográficos, sino con la aspiración de controlar el futuro y de emprender acciones que permitan reducir los efectos negativos de las situaciones inesperadas (Giddens, 1998: 27). Es así como el pasado va perdiendo su poder para determinar el presente y el futuro se convierte en la causa de la experiencia y de la acción actual (Beck, 2002: 218). Esta premisa es la base común de todas las definiciones que en la actualidad se formulan sobre el riesgo. Se parte de que el futuro no está predeterminado ni es ajeno a las actividades presentes del ser humano (de lo contrario el concepto de riesgo no tendría sentido alguno), por lo que es posible establecer una conexión causal entre los eventos y sus efectos, así como desarrollar acciones que eviten o modifiquen los primeros para lograr reducir los efectos no deseados sobre las personas (Renn, 1992: 56).

Las definiciones de riesgo suelen abordarse desde dos perspectivas que se han mantenido enfrentadas en las últimas décadas, como reflejo de la tradicional fractura que siempre ha existido entre la racionalidad científica y la racionalidad social o, dicho de otro modo, entre posiciones realistas y posiciones constructivistas sobre la realidad (Beck, 1998: 36). La primera de las perspectivas es la denominada perspectiva técnico-científica o racionalista (considerada como la perspectiva dominante en la literatura). El riesgo se concibe como un atributo físico de los peligros tecnológicos, como un hecho objetivo que, estando separado de cualquier valoración subjetiva de la persona, puede ser diagnosticado, explicado, predicho y controlado por la ciencia. Bajo esta perspectiva el concepto de riesgo se ha desarrollado en disciplinas como la ingeniería, la medicina o la administración de empresa y se ha extendido al sector público de la mano de corrientes altamente gerencialistas (Aguilar y Jordán, 2003: 62).

La segunda perspectiva (más cercana a las ciencias sociales), concibe el riesgo como una construcción social en la que intervienen elementos subjetivos que, a la hora de hacer valoraciones sobre la realidad, no pueden dejarse de lado (Bradbury, 1989: 381; Maskrey, 1998: 13). Para sus promotores, la caracterización del riesgo ha roto el monopolio del que ha disfrutado la racionalidad de la ciencia (Beck, 1998: 35), por lo

que el ser humano con sus preferencias y sus valores se convierte en el centro de cualquier análisis, muy por encima de los cálculos meramente técnicos.

Si bien las definiciones de riesgo pueden variar en función de la perspectiva que se maneje (Losada, 2005: 44), de forma genérica el riesgo se entiende como la probabilidad de que un evento cause una pérdida (Alberts y Dorofee, 2009: 7; Majone, 2010: 102). Esta definición incorpora como elementos básicos los siguientes: la relación entre un evento y sus consecuencias; la probabilidad de que el evento ocurra, lo cual está vinculado con el concepto de incertidumbre; y la posibilidad de que las consecuencias esperadas se traduzcan en pérdidas, dando así un matiz negativo al concepto. Por su parte, Renn (1998: 51) concibe el riesgo como la posibilidad de que las acciones humanas o cualquier evento produzcan consecuencias que afecten aspectos de valor para los humanos. El autor plantea una definición más amplia en la que incluye los elementos anteriormente señalados, con la diferencia de que adopta un matiz diferente cuando habla de las consecuencias esperadas, definiéndolas tanto negativas como positivas.

En líneas generales, el concepto de riesgo incorpora la posibilidad de que una situación o evento no deseable pueda convertirse en realidad, bien sea por un evento natural o por la acción del hombre. Además trae consigo un proceso decisional que implica la elección de una o varias alternativas de acción que, siendo consideradas más benéficas si se compara con las alternativas disponibles, permiten mitigar los efectos del evento no deseable. Hay tres elementos clave en torno a los cuales se desarrolla de forma común la conceptualización del riesgo, como son (Renn, 1992: 58): los resultados no deseables, la posibilidad de ocurrencia de un evento, y el estado de la realidad.

5.2 El concepto de instituciones

El concepto de instituciones se ha usado en la ciencia política con precisión limitada, pues se presentan diferencias significativas entre autores y corrientes de pensamiento. Algunos autores consideran que una institución va desde una estructura formal como el parlamento hasta entidades amorfas como la clase social (Peters, 2003: 40). La escuela institucionalista en su primera etapa identificaba a las instituciones con la constitución y las prácticas políticas formales, pero se fueron incorporando progresivamente otros conceptos (como el de redes de políticas) que han llevado a la construcción de una definición menos rígida. Las instituciones se definen como reglas

formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades de gobierno (Rhodes, 1997).

Por su parte, el advenimiento del nuevo institucionalismo dinamizó a la ciencia política, gracias los aportes de autores como James March y Johan Olsen quienes, como una alternativa al dominio del conductismo y la elección racional en la disciplina, dieron nombre a este movimiento (1984). Estos autores consideraban que en el análisis político la centralidad de los valores y la elección colectiva estaban siendo sustituidos por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitarias, incapaces de responder acertadamente a las cuestiones más importantes de la vida política (Peters, 2003: 45). No obstante, dentro del nuevo institucionalismo surgieron corrientes con planteamientos contrapuestos. March y Olsen representan lo que se ha denominado institucionalismo normativo. Esta corriente define a las instituciones como un "conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, que papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación" (March y Olsen, 1989: 21).

La escuela de la elección racional institucionalista, plantea elementos diferentes a los ya citados. Frente a la importancia dada por los normativos a las normas y valores, esta escuela hace hincapié en la existencia de incentivos y desincentivos que guían la conducta de los actores, quienes buscan maximizar sus beneficios. Las instituciones se definen como "reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quien se incluye en la situación de toma de decisiones, como se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y como se integran las acciones individuales a las decisiones colectivas"... (Kiser y Ostrom, 2000: 56).

La tercera corriente corresponde al institucionalismo histórico (Peters, 2003: 38). En este caso, las definiciones de las instituciones son vagas en comparación con los otros enfoques. En general consideran a las instituciones como conjunto de reglas formales, normas y procedimientos que son implantadas en un momento histórico y que a lo largo de su evolución determinan las decisiones y conductas posteriores. Otra corriente denominada institucionalismo empírico es considerada por Peters como una de las más cercanas al viejo institucionalismo. Dentro de esta tendencia se define instituciones como estructuras y normas que de una manera inexorable marcan la manera como se

procesan las políticas y se produce la toma de las decisiones gubernamentales. Su idea sobre las instituciones va directamente vinculada con las estructuras de gobierno, concentrándose en el estudio de sus características y de las diferencias de regímenes políticos como el presidencialismo y el parlamentarismo. La última corriente corresponde al institucionalismo sociológico, Esta escuela hace hincapié en las relaciones entre el Estado y la sociedad. En muchos casos dichas relaciones se han presentado de manera laxa, pero trabajos posteriores que han incorporado el concepto de redes incluyeron elementos de mayor estructuración y articulación. Las instituciones se conciben como estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que dan estabilidad y significado a las conductas sociales (Scout, 2001: 48).

La investigación se sustenta en la definición aportada por el institucionalismo de elección racional. Esta corriente como se planteó con anterioridad permite abordar los incentivos y desincentivos que se establecen en las relaciones entre los actores racionales, en pro de determinados objetivos o criterios colectivos que vaya más allá de la consecución de beneficios particulares. Aunado a ello, hace hincapié en la exclusión o inclusión de actores, de acuerdo a las reglas pautadas para la toma de decisiones.

5.3 El concepto de capacidad institucional

La capacidad institucional es un concepto central para los especialistas de la Administración pública, a partir del cual se han realizado múltiples interpretaciones y se han derivado otros conceptos que responden a situaciones específicas de carácter organizativo y de entorno (Hall, 2002: 24; Ospina, 2002: 1; Rosas, 2007. 120). Algunos conceptos que se han desarrollado bajo esta modalidad son: la construcción de capacidad o *capacity building* (Hilderbrand y Grindle, 1997); el fortalecimiento institucional o *capacity strengthening* (Tostle et al., 1997); el desarrollo de capacidades o *capacity development* (UNDP, 2010); la capacidad de organización (Van den Berg et al., 1999); la capacidad estatal (Weiss, 1998; Repetto, 2004) y la capacidad local (Fiszbein, 1997).

La capacidad institucional no es un concepto estático sino más bien dinámico (Hall, 2002: 25), debido a que incorpora aspectos relacionados con las expectativas de los ciudadanos respecto al funcionamiento de la Administración, los objetivos perseguidos por las instituciones públicas y la forma en la que éstas desarrollan las tareas

necesarias para su consecución. Es un concepto que va cambiando en el tiempo, si se considera que la intensidad de las demandas ciudadanas tienen un alto dinamismo; las exigencias sobre la prestación de los servicios públicos no es igual hoy que hace una o dos décadas; los objetivos y las tareas de la Administración pública varían a medida que avanzan los años y los cambios científico tecnológicos han modificado tanto los patrones de trabajo como la forma de relacionarse la Administración con los ciudadanos (Honadle, B. W. 2001: 81).

Cuando suele hablarse de capacidad se hace referencia a "la capacidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos de una manera sostenible" (UNPD, 2010: 2). Morgan (2002: 23) se refiere a capacidades cuando se refiere a las habilidades organizativas y técnicas que le permiten a las organizaciones y a los grupos cumplir con sus tareas y alcanzar sus objetivos en el tiempo, relacionando de forma directa capacidad con rendimiento. El concepto de capacidad institucional se limita específicamente al ámbito de las organizaciones, sean estas públicas o privadas. Una primera definición circunscrita al sector público asocia la capacidad institucional con la racionalidad de la organización, con la eficiencia, la transparencia de sus procedimientos, los sistemas de seguimiento y de controles existentes, la calidad de los recursos humanos, su situación fiscal y la sostenibilidad financiera (PNUD, 2004:31). Esta definición hace referencia al funcionamiento de la Administración y a los elementos internos que intervienen en sus procesos.

La capacidad institucional también se entiende como el conjunto de recursos y habilidades necesarias para gestionar con éxito iniciativas que supongan un cambio en la cultura de la Administración, así como la reestructuración y reorientación de las instituciones públicas (UN, 2008b: 123). En este caso, tienen especial interés los recursos y las habilidades que se consideran necesarias para llevar a cabo una actuación, siendo este un aspecto recurrente cuando se aborda el concepto.

Hilderbrand y Grindle (1997: 34) ofrecen una definición básica que ha sido tomada como referencia por diversos autores, a pesar de que sus aportaciones se centran específicamente en el concepto fortalecimiento o construcción de capacidad (*capacity building*). Conciben la capacidad como la habilidad para desempeñar tareas de forma efectiva, eficiente y sostenible. La definición incorpora elementos relacionados con los procesos (habilidades para desempeñar tareas) e incluyen los fines que se persiguen

en las organizaciones: la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad. Moreno (2007: 134) emplea el concepto de capacidad institucional relacionándolo con aquellos instrumentos que hacen posible el desempeño gubernamental. El autor limita la capacidad institucional a los procesos o capacidades internas de los gobiernos, dejando de lado lo que denomina resultados sociales, es decir, cualquier mención o valoración de los fines que se persiguen. Encuentra una justificación para ello, aduciendo que los resultados sociales de un gobierno dependen de múltiples factores que suelen estar fuera del alcance de los operadores políticos. Sin embargo, considera que los procesos internos son capacidades sobre las cuales los responsables políticos pueden influir de manera directa con la adopción de determinadas de decisiones.

Otros autores hacen mayor énfasis en la relación de la capacidad institucional con el riesgo y los cambios que se producen en el entorno. Enmarcan el concepto de capacidad institucional en la teoría de la gobernanza, haciendo alusión al dinamismo de los problemas públicos que son abordados por las instituciones del Estado, a su capacidad para asumir nuevas responsabilidades y a su capacidad para gestionar, de manera acertada el riesgo y las iniciativas públicas (Kettl, 2000: 12; Kjær et al., 2002: 21). Nelissen (1998) relaciona por ejemplo, la capacidad institucional (aunque se refiere a ella como capacidad administrativa) con los nuevos tipos de gobernanza que cobran fuerza en las sociedades modernas. El autor observa con preocupación las múltiples presiones a las que están sometidas las instituciones públicas hoy en día, por lo que se hace patente la necesidad de contar con nuevos instrumentos de acción pública que respondan a este nuevo contexto. Nelissen define la capacidad institucional como el potencial de las estructuras de gobierno para desarrollar ciertas tareas y alcanza sus objetivos, definición que es compartida por otros autores como Hall (2002: 24). El autor asocia la capacidad institucional con el éxito de las nuevas formas de gobernanza para resolver los problemas sociales y administrativos que determinaron su creación (Nelissen, 1998: 12).

Savitch (1998: 260) desarrolla una interesante línea argumental donde reconoce, sustentado en un marco ecológico, la importancia de los cambios del entorno y las presiones que éstos generan sobre los roles y el desempeño de las instituciones públicas. La capacidad institucional se considera un elemento relevante para dar respuesta a los nuevos desafíos del entorno y se define como la creciente habilidad de las organizaciones para asumir nuevas responsabilidades, para operar eficientemente y mejorar la rendición de cuenta. Con esta definición de capacidad institucional Savitch

reconoce la importancia en las organizaciones públicas del pluralismo, la diversidad, la autonomía y la interdependencia con otras organizaciones de su entorno. Weiss (1998: 17) llevó a cabo una interesante investigación sobre los efectos de la globalización sobre las instituciones y utilizó el concepto de capacidad estatal como poder transformador del Estado para emprender estrategias que le permitan adaptarse a los cambios de su entorno, así como para contrarrestar los efectos negativos que éstos pueden tener en su desempeño. Con esta perspectiva enfatizó la interrelación entre los eventos que ocurren en el entorno de las instituciones con su funcionamiento y mostró como la cooperación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil son determinantes para la capacidad estatal. Repetto (2004: 10-11), influenciado por los trabajos de Weiss también utiliza el concepto de capacidad estatal cuando describe la aptitud de las instancias de gobierno para lograr, a través de las políticas públicas, máximos niveles de valor social. El autor reconoce la amplitud de esta definición y la presenta como un punto de partida para entender como la capacidad estatal termina siendo el resultado de decisiones y acciones concretas que están en función de un objetivo general.

Por su parte, Van den Berg (1999: 251) emplea el concepto de capacidad de organización al referirse a la puesta en marcha de iniciativas concretas por parte de los gobiernos, sustentando su argumentación en una perspectiva relacional donde resalta el valor de los agentes externos para la consecución de los objetivos de las instituciones. El autor define la capacidad organizativa como la aptitud para involucrar en un proyecto a todos los actores afectados, de manera que puedan crearse condiciones favorables para la generación de nuevas ideas, así como para el desarrollo y ejecución de acciones que respondan a las transformaciones del momento. Este último aspecto tiene un especial interés, pues Van den Berg da por sentada la preeminencia de las experiencias participadas en el ámbito público. Además, resalta la importancia de contar con mecanismos que permitan prever o reconocer aquellos eventos o cambios imprevistos que puedan afectar las iniciativas gubernamentales.

Partiendo de las definiciones aportadas por los diferentes autores citados, la capacidad institucional puede definirse como el conjunto de recursos y habilidades que le permiten a las organizaciones públicas responder a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible. Con esta definición, se combina por un lado, una perspectiva interna de la organización donde se incluyen

tanto los procesos como sus fines; y por otro lado una perspectiva externa que reconoce el valor de los cambios producidos en el entorno.

6. Desarrollo del trabajo

El trabajo que se presenta a continuación está compuesto por ocho capítulos agrupados en cuatro bloques. El primer bloque corresponde al capítulo I referente al protocolo de la investigación. La finalidad de este capítulo es definir las principales características de la investigación. Se presenta una breve introducción al problema y una serie de preguntas que surgen tras su valoración; se exponen los objetivos generales y específicos acompañados por los puntos de partida del trabajo; se esboza la justificación del tema tratado y los enfoques teóricos que articulan la investigación.

El segundo bloque incluye los capítulos II, III y IV comprende el marco teórico de referencia para la definición del riesgo en la Administración pública y el modelo teórico recomendado para su estudio. El capítulo II se titula "La noción del riesgo en la Administración pública", su finalidad es establecer una aproximación al estudio del riesgo en la Administración, como parte del marco teórico donde se presentan los conceptos clave de la investigación. En el capítulo se abordan algunas notas generales sobre el concepto de riesgo y se construye un marco de referencia para las organizaciones públicas; se incluye un amplio epígrafe sobre la gestión y comunicación del riesgo. El capítulo III se titula "Una guía para la valoración del riesgo en la Administración pública". Su objetivo es aportar elementos teóricos y metodológicos para emprender procesos de detección y análisis de riesgo en las organizaciones públicas. Se incluye una amplia descripción de la identificación del riesgo, incidiendo en aspectos como la percepción del riesgo y la construcción de una tipología en el ámbito organizativo; se tratan en un epígrafe diferenciado los pasos que se deben seguir para el análisis del riesgo y las herramientas con las que se cuentan para tal fin (actividades en las que se centra el trabajo empírico). Este capítulo permitió marcar las pautas generales para la realización de la contrastación empírica.

El capítulo IV se titula "Marco para la identificación del riesgo en la Administración pública", a partir del aporte teórico que ofrece el concepto de capacidad institucional se analizan los modelos existentes para el estudio de las organizaciones públicas; se identifican las variables de mayor peso en el desempeño de las organizaciones; se incluye una detallada explicación de las variables resultantes y se establece una

relación de los riesgos asociados en cada una de ellas. El capítulo V titulado "Metodología para la realización del estudio empírico", recoge las características metodológicas que se han seguido al aplicar el modelo teórico a una política pública concreta. Se plantea la justificación del caso que se aborda; las características del trabajo de campo llevado a cabo y se incluye un epígrafe donde se explican las características de las técnicas seleccionadas para el tratamiento de la información durante la detección y análisis del riesgo.

Por su parte, el tercer bloque agrupa los capítulos VI, VII y VIII, donde se presenta el resultado del trabajo empírico. El capítulo VI titulado "Notas generales sobre la política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid", tiene por objetivo exponer el contexto en el que se desarrolla la política objeto de estudio (con especial énfasis en los Planes de Barrio) y servir de base para el análisis de los resultados de la investigación. Se trata la importancia del concepto de territorio en la actualidad; la base teórica que sustenta la política de reequilibrio; los riesgos asociados al desarrollo de este tipo de iniciativas y una descripción detallada de los instrumentos de intervención territorial utilizados por el Ayuntamiento de Madrid para la consecución de sus objetivos.

El capítulo VII titulado "Resultados de la investigación" tiene por finalidad presentar los resultados obtenidos en el trabajo empírico y su respectivo análisis. Se incluye la priorización de las variables que inciden con mayor peso en el desarrollo de los Planes de Barrio; una amplia explicación de los resultados obtenidos tras el análisis de los riesgos asociados a cada variables (probabilidad de ocurrencia y magnitud de impacto de sus consecuencias); se presenta una clasificación de los riesgos en cuatro niveles (bajo, medio, alto, extremo) y finalmente, se recoge el mapa de riesgo de los Planes de Barrio. El cuarto bloque, comprende el último capítulo (capítulo VIII), donde se recogen las conclusiones y limitaciones de la investigación.

CAPÍTULO II. LA NOCIÓN DE RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Introducción

Cada vez cobra más importancia el análisis detallado de cómo las organizaciones públicas deben enfrentar, en situaciones de alta incertidumbre, el riesgo derivado de los cambios que se producen en el espectro social. Los ciudadanos esperan que sus gobernantes adopten decisiones oportunas y que dispongan de herramientas de acción eficaces que promuevan la confianza y garanticen tanto su bienestar como su seguridad. Se acrecienta la presión ciudadana y del propio entorno para que la acción pública tenga la flexibilidad y la capacidad de adaptación necesaria para ajustarse a situaciones imprevistas, apoyándose en modelos de gestión relacionales y en la propia legitimidad de las instituciones.

Las expectativas ciudadanas se derivan del papel central que tienen las instituciones públicas en la definición de los incentivos y desincentivos que determinan cómo interactúan los actores públicos, privados y sociales en contextos inciertos; cómo se integran las acciones individuales o grupales en las decisiones colectivas; quiénes deben incluirse en los procesos de toma de decisiones; cómo debe sistematizarse la información; cómo deben distribuirse los recursos disponibles y finalmente qué medidas deben adoptarse y en qué orden. Pero el funcionamiento de las instituciones públicas y la consecución de estos objetivos también se ven afectados por el riesgo que nace de sus propias características organizativas y del tipo de interacciones que mantiene con otras entidades de su entorno.

Esto hace necesario la elaboración de un marco conceptual que incluya los conceptos que deben tenerse en cuenta a la hora de detectar y analizar el riesgo en el sector público. Debe arrojar pistas sobre las características del proceso decisional que se lleva a cabo, cuando se adoptan medidas específicas para mitigar las consecuencias negativas del riesgo; así como la implementación de estrategias de comunicación que optimicen (en beneficio de todos los agentes sociales) la obtención, procesamiento y transmisión de información relevante y oportuna para la toma de decisiones.

El objetivo del capítulo es aportar un marco conceptual del riesgo en la Administración pública que sirva de referencia a la hora de emprender procesos para su detección y análisis. Para ello, se hace énfasis en los procesos decisionales donde participan múltiples actores; en las percepciones de los actores a la hora de definir el riesgo y en las acciones específicas que debe emprender la Administración para su valoración. En el primer apartado se plantean algunas notas generales sobre el concepto de riesgo, se abordan diferentes definiciones y se describen las perspectivas de análisis que dominan la materia. En el segundo apartado, se detalla cómo se entiende el riesgo en la Administración pública, asociándolo con otros conceptos clave de la ciencia política como la gobernanza y la legitimidad. Posteriormente se desarrolla un bloque con dos apartados donde se estudian (adaptados al ámbito público) los conceptos de gestión del riesgo y comunicación del riesgo. En este caso, se resaltan las características de los procesos decisionales en los que intervienen múltiples actores y entran en conflicto los diversos intereses en juego. Finalmente, se presentan unas conclusiones generales, donde se efectúa un repaso de aquellos aspectos más destacados del capítulo que contribuyen a la consecución de los objetivos de la investigación.

2. Diferentes perspectivas sobre el riesgo

El concepto de riesgo se aborda en la literatura especializada desde dos perspectivas generales: la técnico-científica y la social. Sin embargo, a partir de esta división diversas disciplinas han abordado el riesgo con sus propias herramientas teóricas y metodológicas, dando forma a un amplio sistema de conocimiento sobre la materia. A continuación, se presenta una breve reseña de las perspectivas que han generado importantes aportes al estudio del riesgo en las últimas décadas, como son: la técnica; la económica; la psicológica; la sociológica y cultural, y la político-institucional.

2.1. La perspectiva técnica

En la perspectiva técnica el riesgo se define como el producto de la probabilidad de ocurrencia de un evento que genera consecuencias adversas. Los efectos de estos eventos no deseables están relacionados con daños a las personas o al ecosistema y son la consecuencia de situaciones objetivamente observables, lo que hace posible la aplicación de métodos científicos para su medición y análisis (Renn, 1998: 52). El predominio de la racionalidad sobre cualquier consideración subjetivo es el elemento central de esta perspectiva, de manera que el análisis del riesgo se limita a un mero

cálculo matemático sobre la probabilidad de ocurrencia de un evento y a una estimación de la magnitud de los daños esperados, todo ello sin tener en cuenta elementos subjetivos como las creencias o las convicciones de las personas involucradas en el proceso (Klinke y Renn, 2002: 1053).

Las herramientas de análisis cuantitativo juegan un papel clave a la hora de predecir cualquier situación de riesgo bajo esta perspectiva. Al punto de que los resultados obtenidos tras las evaluaciones, se ciñen a una dimensión específica del fenómeno estudiado. El riesgo se caracteriza utilizando promedios sobre el espacio, el tiempo y el contexto. Este hecho hace que los análisis sustentados en la perspectiva técnica requieran dos condiciones previas para garantizar su fiabilidad, como son: contar con suficientes datos estadísticos para realizar las predicciones (la base del análisis de riesgo) y que los agentes causales de los efectos negativos permanezcan estables durante un largo periodo de tiempo, para garantizar así las comparaciones y la obtención regular de esos datos (Renn, 1992: 58).

Desde las ciencias sociales se han vertido numerosas críticas sobre los principales postulados de esta perspectiva. Los cuestionamientos se centran particularmente en la exclusión de las dimensiones del entorno y de carácter personal que, con un fuerte componente subjetivo, inciden en la definición del riesgo y en su estudio. Para los defensores de las perspectivas más orientada a las ciencias sociales, cuando se analiza el riesgo únicamente desde una dimensión técnico-racional se dejan fuera dos dimensiones relevantes en las sociedades actuales, como son la dimensión política y la dimensión ética. La dimensión política permitiría valorar las situaciones complejas que, escapando del cálculo matemático se producen comúnmente en un marco democrático, tales como: las discrepancias entre las recomendaciones de los expertos (apoyadas en la racionalidad técnica) y las demandas planteadas por los ciudadanos a sus gobernantes o la implementación de mecanismos de negociación (transacción entre las partes) para lograr la aceptación de las decisiones adoptadas. Por otro lado, la dimensión ética contribuiría a determinar la influencia del sistema de valores y de las preferencias personales en el análisis del riesgo; así como su relación con la selección de acciones específicas para mitigar sus efectos (Bradbury, 1989: 383).

2.2 La perspectiva económica

La caracterización del riesgo en esta perspectiva se ha extendido en la literatura especializada y ha dando forma a un variado cuerpo teórico en el que coexisten tres corrientes de peso como son (Núñez y Cano (2002: 1): los modelos de la economía financiera; la teoría de la agencia; y las teorías del comportamiento (teoría prospectiva y teoría del comportamiento de la empresa).

En la perspectiva económica el riesgo se define como un reflejo de la variación en la distribución de posibles resultados, de sus probabilidades y de sus valores subjetivos (Lopes, 1994: 1404). Los resultados no deseables o los daños esperados se conceptualizan como una utilidad subjetiva es decir, como el grado de satisfacción o insatisfacción asociado a una acción o transacción (Renn, 1992: 61). La inclusión de este concepto de utilidad permite conjugar por un lado, los aportes de la perspectiva técnica en lo que respecta a la utilización de los métodos cuantitativos para evaluar la probabilidad de ocurrencia de un evento y la magnitud de sus resultados. Por otro lado, pone en valor los procesos sociales de toma las decisiones donde los individuos adquieren un papel fundamental en el análisis de los costos y de los beneficios de acuerdo con patrones esencialmente racionales.

El análisis del riesgo forma parte de un complejo proceso de toma de decisiones, marcado por los patrones de comportamiento de individuos racionales que, guiados por sus propios intereses, buscan maximizar sus beneficios. Este es un elemento central de la perspectiva económica, el papel que les asigna a los individuos desde una lógica enteramente racional. Un concepto que sirve de hilo conductor de esta idea y que se ha convertido en el epicentro de la teoría financiera es el de aversión al riesgo. Se trata de la tendencia de los individuos a no considerar las alternativas que los deja a merced del azar y preferir alternativas con mayor grado de certidumbre, a pesar de que tengan el mismo valor que las anteriores (Cather, 2010: 131).

Esto lleva a que las decisiones adoptadas sean compensadas en función de la variación de sus posibles resultados, por lo que un mayor retorno está asociado con situaciones de mayor incertidumbre y variación de los resultados esperados. De esta forma, el proceso de toma de decisiones se sustenta en un intercambio entre el riesgo y las expectativas de retorno, creándose a partir de esta idea un marco que permite entender los patrones de comportamiento de los actores clave frente al riesgo en áreas

como las finanzas, los seguros o la dirección de empresas (March y Shapira, 1987: 1406).

Una de las principales críticas que, desde otras disciplinas sociales, se hace a la perspectiva económica es el papel central que le otorga a los actores racionales en los procesos de toma de decisiones. Es difícil para los defensores de las perspectivas sociológica, cultural o psicológica ver al individuo como un actor meramente racional a la hora de valorar las acciones que debe emprender en situaciones de alta incertidumbre. Frente a estas críticas Renn (1992: 63) resalta que la perspectiva económica ha brindado valiosos aportes al estudio del riesgo en cuanto al diseño de técnicas e instrumentos para medir y comparar el grado de utilidad (ganado o perdido), tras la selección de una determinada opción. También ha contribuido a la formulación de un concepto de eventos no deseados que escapa de la clásica noción de daño físico, la cual ha caracterizado la definición del riesgo en las últimas décadas.

2.3 La perspectiva psicológica

La perspectiva psicológica se ubica en un nivel de análisis individual, apoyada en métodos experimentales como la realización de entrevistas y la aplicación de instrumentos de recolección de datos como las encuestas (Kasperson et al. 1988: 178). El riesgo se define como una situación o un evento donde algo de valor humano se encuentra en juego y donde el resultado es incierto (Rosas, 2003: 56). La incertidumbre es un elemento central, pero en esta perspectiva se entiende como una construcción psicológica que solo existe en las mentes de las personas, debido a los déficits de conocimiento o a las asimetrías de información (Sjöberg, et al. 2007: 7). De ahí que uno de los mayores aportes de esta área haya sido el descubrimiento de las estrategias mentales utilizadas por las personas para dar sentido a un mundo incierto y enfrentar las situaciones de riesgo que se presentan a lo largo de sus vidas (Slovic, 1987: 281).

Los factores subjetivos adquieren un rol explicativo en la perspectiva psicológica. Muchos autores afirman que el riesgo significa diferentes cosas para distintas personas¹ y que las acciones adoptadas acerca del riesgo se aprenden de las concepciones culturales y socialmente estructuradas (Boholm, 1998: 135-136). De

¹ La evidencia empírica comparada ha mostrado diferencias sustanciales de un país a otros y se han elaborado estudios basados en el género o las características socioeconómicas de la persona (Boholm, 1998: 144).

acuerdo con Renn (1998: 58) esta expansión de los factores subjetivos como elementos explicativos de la naturaleza y magnitud del riesgo, se está produciendo por tres vías. Primero, muchos estudios se enfocan en las preferencias personales y en la probabilidad de ocurrencia de un evento e intentan explicar por qué los individuos no basan sus juicios sobre el riesgo en los valores esperados. Segundo, los estudios específicos sobre la percepción de los individuos muestran la existencia de sesgos en la capacidad de las personas para sacar conclusiones a partir de la información probabilística que se pone a su disposición. Tercero, numerosos estudios sobre la percepción del riesgo abordan la importancia de las variables contextuales en la estimación individual del riesgo, facilitando la configuración de un cuerpo teórico y el diseño de valiosas herramientas de medición donde se conjugan elementos técnico-científicos y de carácter subjetivo.

Un importante aporte de la perspectiva psicológica ha sido también el desarrollo del paradigma psicométrico, en el cual se evalúan de las características del riesgo a partir de la percepción que al respecto tienen las personas. Su objetivo es entender como la percepción de los eventos no previstos se ve influenciada por las propias características del riesgo y por los factores socio-estructurales. Sus defensores pretenden definir (desde posiciones optimistas) patrones estables de comportamiento que permitan predecir la relación y el nivel de aceptación de las personas frente al riesgo (Zinn y Taylor, 2006a: 21).

Otro aporte de esta perspectiva ha sido la configuración de la denominada teoría de la amplificación social del riesgo. Es una ambiciosa integración de diferentes aproximaciones (tanto psicológicas como sociales) sobre percepción y comunicación del riesgo. Se centra en el estudio del fenómeno a través del cual los procesos de información (con especial atención en los medios de comunicación), las estructuras institucionales, el comportamiento de los grupos sociales y las propias respuestas individuales configuran la experiencia social del riesgo y determinan las valoraciones sobre sus consecuencias (Tejeda y Pérez, 2006: 76).

2.4 La perspectiva sociológica y cultural

La perspectiva sociológica arroja a una multiplicidad de enfoques a los que Renn (1992: 68) intenta clasificar en un plano cartesiano utilizando las siguientes dimensiones: por un lado, las posiciones individualistas versus las estructuralistas y por

el otro, las posiciones objetivas versus las constructivistas. En esta clasificación el autor ubica enfoques tan diversos como la teoría cultural, la teoría organizacional, la teoría sistémica o la teoría neo-marxista (ver Figura 1). A pesar de las diferencias que exhiben estos enfoques sobre la manera de abordar la realidad, Renn destaca la existencia de un hilo conductor común en todos sus planteamientos. La idea que la acción social es modelada por las instituciones y la cultura, a través de un proceso de transmisión primaria de valores que se produce desde la familia, los amigos y los compañeros de trabajo etc. (Slovic, 1987: 281). Todos los enfoques coinciden en señalar que el riesgo es una construcción social, cuyos efectos son el resultado de la interpretación que hacen los individuos de acuerdo con los valores y los intereses del grupo al que pertenecen (Bradbury, 1989: 389; Schrader-Frechette, 1991: 37).

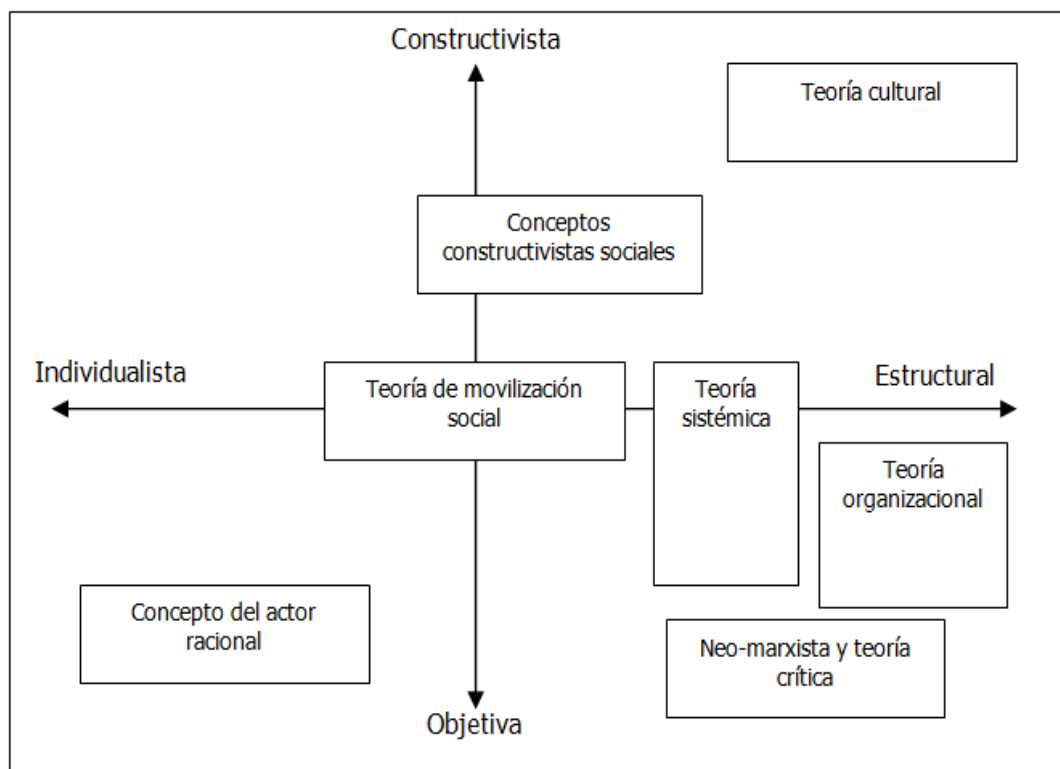


Figura 1. Principales perspectiva sociológicas sobre riesgo. Fuente: Renn (1992: 68)

La percepción y las respuestas de las personas con respecto al riesgo están significativamente determinadas por la organización social y por los grupos a los que pertenecen, pero además por la posición que cada uno tiene en la estructura jerárquica de estos grupos (Kasperson et al. 1988: 181; Taylor y Zinn, 2006: 11). Para los defensores de esta perspectiva, los cálculos probabilísticos no abarcan todas las variables que intervienen en la definición del riesgo, por lo que ignorar la relación entre las organizaciones sociales y el desarrollo tecnológico se considera una seria limitación

a la hora de medir la posibilidad de que ocurran situaciones con efectos adversos y de estimar la reacción de las personas (Clark y Short, 1993: 370; Renn, 2008: 2).

Hay enfoques que se sustentan en una perspectiva más de tipo cultural. Son enfoques que buscan conocer la influencia de las creencias y los patrones culturales sobre la forma de percibir la realidad. El riesgo se entiende como una construcción social ligada a la identidad de los individuos como parte de un grupo determinado, por lo que se considera clave en esta perspectiva la identificación de los distintos marcos de valoración grupal que predominan en la sociedad y su relación con el concepto de riesgo (Zinn y Taylor, 2006a: 37).

Lo aportes de los diversos enfoques que se han desarrollado bajo una perspectiva más sociológica o más cultural se han complementado unos con otros a lo largo del tiempo, dando paso a enfoques integrados de carácter sociocultural. El riesgo se estudia como un fenómeno multidimensional donde se entrelaza el individuo y el contexto cultural que lo envuelve (Zinn, 2006: 278). Los estudios socioculturales han confirmado que la noción del riesgo se construye cotidianamente con los medios de comunicación, las experiencias individuales, la memoria local, las convicciones morales y juicios personales (Zinn, y Taylor, 2006b: 60).

En el marco de este modelo integrador se han difundido tres corrientes que, en los últimos años, han tenido una alta influencia en la literatura sobre riesgo. Son corrientes que se han venido desarrollando progresivamente, a partir de los trabajos de Douglas (1966 y 1992); de Foucault (1991) sobre governmentality y de Beck (1992) sobre sociedad del riesgo. La corriente que nace de los trabajos de Douglas se sustenta en la perspectiva cultural y en los aportes de la antropología. La autora pone el foco en las diferencias entre los grupos culturales con el objetivo de avanzar en la conceptualización del riesgo. Plantea los términos de pureza y contagio (peligro), para definir las fronteras que separan a unos grupos de otro y a las sociedades entre sí; de manera que el riesgo se define a partir de las diferencias de los grupos y de las valoraciones que, pensando en la supervivencia, hacen sus miembros entre "el yo y el otro". De acuerdo con la autora, el riesgo es una construcción cultural utilizada para responder a las amenazas que afectan las fronteras de un grupo, a una organización o a una sociedad (Zinn, 2006: 277). Se concibe como una especie de lugar de culpa donde se califican de peligrosos a los grupos o a las instituciones que se consideran un riesgo para el orden social (Aguilar y Jordan, 2003: 62).

Por su parte, Foucault (1991) construye en sus trabajos un marco de análisis sobre poder y dominación social, ofreciendo un análisis de las transformaciones que se han llevado a cabo durante el desarrollo del Estado moderno (Zinn y Taylor, 2006a: 37). El autor popularizó el concepto de governmentality para representar el fenómeno a través del cual los gobiernos intentan dar forma a las conductas de las personas, por medios calculados. Esto se traduciría en el desarrollo de acciones concretas para controlar los deseos e incidir sobre los hábitos, aspiraciones y creencias de los individuos (Murray, 2007: 275). El riesgo se entiende como un instrumento útil de dominación que, pudiendo ser controlado por el conocimiento experto, es empleado como un instrumento eficaz para regular a la población y gobernar a las sociedades modernas (Aguilar y Jordan, 2003: 62; Zinn, 2006: 279).

La tercera corriente se ha construido en torno al concepto de sociedad del riesgo de Beck (1998: 25). Es un concepto que aborda las consecuencias del cambio de un modelo de sociedad industrial a un modelo de sociedad moderna y global sustentada en el desarrollo científico-tecnológico. Según el autor, en un estadio de modernidad avanzada, la producción social de riqueza viene asociada con la producción social de riesgos. A diferencia de épocas pasadas, donde los conflictos y los problemas se derivaban de las carencias materiales existentes, ahora los conflictos y las carencias se derivan de la definición y del reparto de los riesgos generados de manera científico-técnica entre los miembros de la sociedad. Los riesgos son el principal motor de la movilización política, sustituyendo muchas veces a las reivindicaciones tradicionales que históricamente han estado relacionadas con las desigualdades de clase, de raza o de género (Beck, 2002: 6).

Para Beck, la definición de riesgo es al mismo tiempo real e irreal. En primer lugar, el autor destaca que muchos peligros y destrucciones ya son reales, pues son tangibles para el ser humano. En segundo lugar, prevalecen las proyecciones de serias amenazas en el futuro. Este es el principal componente del riesgo descrito por Beck, ya que para el autor el concepto tiene que ver "esencialmente con la previsión, con destrucciones que aún no han tenido lugar, pero que son inminentes y que precisamente en este significado ya son reales hoy" (Beck, 1998: 39). A la hora de abordar el riesgo, la propuesta de Beck trata de ubicarse en una posición intermedia en la disyuntiva entre la perspectiva científico-técnica y la perspectiva social, las cuales considera complementarias una de otra.

2.5 La perspectiva político-institucional

Puede ser muy arriesgado hablar de una perspectiva político-institucional sobre riesgo, debido a la inexistencia de un cuerpo teórico propio y diferenciado con respecto a otras perspectivas con un alto poder explicativo. En el ámbito público la perspectiva sociológica y especialmente la económica han tenido una considerable influencia sobre la forma de definir y analizar el riesgo (Althaus, 2008: 42). Esto es consecuencia de la naturaleza interdisciplinaria del tema y de las limitaciones de la ciencia política para seducir a otras disciplinas, mediante la aplicación de sus propias teorías a diversas situaciones y contextos. Este hecho fue descrito claramente por Simon (1984: 124), cuando intentó construir una perspectiva teórica sobre riesgo político y se topó con las debilidades que acuciaban a la disciplina frente a las fortalezas de otras ciencias.

En los últimos años se han desarrollado una serie de conceptos que progresivamente van dando forma a un modelo teórico en torno a dos temas centrales: el poder y la toma de decisiones en el ámbito público. Sin embargo, la definición del riesgo suele apoyarse en las propuestas planteadas desde la perspectiva sociológica o económica, y es adaptada en función de la orientación teórica de sus autores. En cambio, los aspectos relacionados con el estudio de la percepción, el análisis y la gestión del riesgo se han convertido en un tema prioritario de lo que pudiera considerarse la perspectiva político-institucional. Arenilla (2010: 78) estudia cómo los dirigentes e integrantes de la Administración pública perciben el riesgo que les afecta y analiza (teniendo en cuenta los indicadores de bajo rendimiento y baja validación ciudadana) por qué se producen situaciones de cambio o inmovilismo en la Administración. Por su parte Althaus (2008: 35) avanza en la definición del riesgo político y desarrolla una metodología para su cálculo, con un enfoque más de la ciencia política que de otras disciplinas como la economía y las finanzas, cuyo dominio en este tema se ha mantenido durante años.

Recientemente, la difusión del concepto de gobernanza del riesgo (risk governance) está contribuyendo a la configuración de una perspectiva propia. A través del concepto de gobernanza del riesgo se trata de valorar cómo pueden tomarse decisiones públicas de forma aceptable en situaciones de alta complejidad e incertidumbre, conjugando por un lado el enfoque técnico del riesgo y por otro lado, una visión general sobre la democracia y la participación política (Zinn y Taylor, 2006b: 59). Con este concepto se aborda el riesgo cuando intervienen una multiplicidad de actores en los procesos

decisionales; cuando se requieren mayores niveles de coordinación entre ellos y cuando se ameritan arreglos institucionales que articulen los diferentes roles, las metas y las actividades del espectro social (Renn, 2006: 11).

La literatura que se ha desarrollado al respecto centra el análisis del riesgo en la participación política, bajo el supuesto que contar con las valoraciones de otros actores potencia el intercambio de información, enriquece la evaluación del riesgo y favorece la aceptación pública de las decisiones que se adoptan (Pidgeon, 1998: 12; Everson y Vos, 2008: 18). Para Arias (2003: 250), la propia naturaleza del proceso de descubrimiento y construcción del riesgo se relaciona con los procesos de debate y decisión que caracterizan al modelo de democracia deliberativa.

La idea subyacente es que en los actuales momentos, los métodos tradicionales de análisis y la gestión del riesgo no son los más adecuados para tratar los asuntos públicos que inciden sobre la vida de las personas y menos aún, para tratar asuntos que están sometidos a un fuerte escrutinio por parte de la opinión pública (TRUSTNET, 1999: 11). La gestión del riesgo se entiende a partir de este concepto como una condición clave a la que debe prestarse suma atención, porque los resultados esperados pueden afectar la legitimidad de las instituciones a la hora de conseguir mayor efectividad y apoyo a sus actuaciones (Bound, 2010: 23). Además, la valoración que hagan los actores y los propios ciudadanos sobre el desempeño de las organizaciones públicas pueden impulsar una serie de reformas institucionales que busquen garantizar la calidad y la transparencia en la toma de decisiones (Everson y Vos, 2008: 18).

Otros estudios en cambio han mostrado que la participación por sí misma no es suficiente (TRUSTNET, 1999: 41; Zinn y Taylor, 2006b: 59). Se trata de no sobreestimar el valor de la participación presentándola como especie de opción sanadora de los problemas de la democracia, ni concebir a los ciudadanos como sujetos que viven solamente para participar (Sartori, 2009: 37). Asimismo deben reconocerse las debilidades de los procesos participativos derivadas del sesgo que genera la "desigualdad de conocimientos técnicos entre ciudadanía y aparato burocrático sobre los temas a discusión y sobre el entramado del proceso de toma de decisiones" (Ruano, 2010b: 106). Se requieren por tanto otras acciones complementarias como la transparencia en la toma de decisiones, la definición de un marco general que regule el conflicto de intereses entre los múltiples actores

involucrados y fundamentalmente, el desarrollo de capacidades organizativas e institucionales para evaluar y gestionar el riesgo (Renn, 2006: 23).

3. El Riesgo en la Administración pública: una aproximación

3.1 Que se entiende por riesgo en las organizaciones públicas

Es posible trasladar el concepto de riesgo a las organizaciones (sean estas públicas o privadas), teniendo en cuenta que son entidades sometidas a situaciones o sucesos potenciales que, generando oportunidades de mejora o amenazas para alcanzar el éxito, requieren una revisión continua de sus objetivos, de su estructura interna y del entorno en el que actúan (FERMA, 2003: 3; Naciones Unidas, 2008: 11). Desde una óptica organizativa, el riesgo se define como los efectos de la incertidumbre sobre los objetivos de una organización o como la posibilidad de ocurrencia de un suceso que afecta el logro de sus objetivos (Naciones Unidas, 2008: 12; ISO, 2009: 1).

La incertidumbre sigue siendo un elemento clave del riesgo, pero sus efectos se circunscriben a los objetivos de la organización, sean éstos de diferentes tipos o se ubiquen en diversos niveles de la estructura organizativa como por ejemplo: el estratégico, de proyectos, de productos o de procesos (International Organization for Standardization, 2009: 1). Por otra parte, al considerar el riesgo como la posibilidad de ocurrencia de un suceso, se brinda la oportunidad de implementar herramientas de análisis para medir la probabilidad de que el riesgo se produzca, de conocer su intensidad y de compararlo con otras opciones (Aven, 2011: 916).

Cuando se habla específicamente del riesgo en el sector público se hace referencia al fracaso potencial para alcanzar los objetivos de la organización y fundamentalmente, para distribuir tanto los bienes como los servicios públicos que les han sido encomendados (Bounds, 2010, 27). En las organizaciones privadas, el riesgo suele asociarse con la incertidumbre sobre los rendimientos financieros en cambio, el riesgo en las organizaciones públicas se relaciona con la consecución de los objetivos cualitativos de la organización, los cuales son de alto impacto social (Atkinson y Webb, 2005: 32).

3.2 La importancia del concepto de gobernanza

El marco del riesgo en la Administración pública debe ser entendido en función de los cambios que operan actualmente en el sistema social. Uno de ellos es el grado de complejidad que ha adquirido el ejercicio de las funciones de gobierno, debido a la creciente especialización de la acción pública y a la intervención de una multiplicidad de actores en la dinámica social (Ruano, 2010a: 302). La diversidad de áreas en las que debe actuar la Administración (exigencia de las sociedades postindustriales) y la dispersión de los recursos necesarios para la implementación de las políticas, amplía su ámbito de acción y facilita la intervención de un mayor número de actores. Por otra parte, los canales tradicionales de agregación y articulación de las preferencias ciudadanas (muchas de las cuales son contradictorias entre sí), se ven desbordados como consecuencia de la cantidad y la diversidad de información que debe procesarse.

El concepto de gobernanza tiene un papel determinante para ayudar a construir un marco general que permita identificar los nuevos retos a los que debe enfrentarse la Administración. La teoría de la gobernanza aporta elementos conceptuales que permiten valorar la relación entre la estructura y los actores o, dicho de otra manera, entre la Administración y la sociedad en situaciones de alta incertidumbre (Kjær et al., 2002: 18). Algunos autores como Peters (2007: 1) destacan del concepto de gobernanza su capacidad para definir objetivos comunes que dirijan las actividades de la sociedad y orienten la utilización de los instrumentos relacionales comúnmente empleados en la identificación de las demandas sociales. Por su parte, Nelissen (2002: 12) reconoce la importancia del concepto cuando sugiere que aporta un marco explicativo de la realidad, el cual permite desarrollar soluciones exitosas de los problemas sociales. Esto es posible gracias al aprovechamiento de las nuevas formas de organización político-social que, surgidas de las interacciones entre los actores públicos, privados y sociales, favorecen la implantación de modelos de gestión relacionales y de partenariados.

Cuando se define la gobernanza suelen tomarse como referencia las propuestas recogidas en el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001: 8). En este documento, se entiende la gobernanza como las normas, los procesos y los comportamientos que, derivados de las interacciones de los actores en el sistema social, influyen directamente en el ejercicio del poder desde la óptica de su apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Por su parte, Mayntz (2001: 1)

concibe la gobernanza como un nuevo estilo de hacer las cosas, como una forma de gobernar más cooperativa donde los actores públicos, privados y sociales participan activamente en la formulación e implementación de las políticas públicas. Tanto la definición suscrita por la Comisión Europea como la aportada por Mayntz parten del reconocimiento de que, en el ámbito público, el marco de los procesos decisionales está marcado por numerosas instituciones, mecanismos y procesos (sean estos formales o informales) que se expresan de diferentes formas y determinan las pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado (Prats, 2010: 32).

Desde una perspectiva más instrumental, el concepto de gobernanza se ha visto acompañado por otros conceptos como el de redes de política, redes de acción pública o redes de gobernanza. Estos conceptos han sido útiles para definir un esquema interpretativo de las interacciones entre los actores públicos, privados y sociales, estableciendo una clara conexión entre los postulados de la gobernanza y lo que se entiende por red (Ruano, 2010a: 307). Para Börzel (1997: 2) las redes de política son un conjunto de relaciones relativamente estables entre una diversidad de actores con intereses y objetivos compartidos, donde priman las vinculaciones no jerárquicas, la cooperación como principio que mueve a sus miembros y el intercambio de recursos entre los participantes. En este último aspecto se enfoca Cerrillo (2005: 24) cuando concibe a las redes como una forma de movilizar los recursos dispersos de la sociedad, insistiendo en la existencia de lazos de cooperación horizontales y no jerárquicos entre los participantes.

Por su parte, Klijn (2005: 235) sintetiza la definición de las redes de política con la identificación de lo que considera sus tres características básicas (la dependencia, la diversidad de actores y la existencia de un objetivo común). En primer lugar el autor destaca que los actores mantienen lazos de dependencia bajo el supuesto de que ningún de ellos puede por sí sólo alcanzar sus objetivos particulares, esta idea se mantiene debido a la escasez y a la dispersión de los recursos en las sociedades modernas (Vallés, 2006: 429). Rhodes (1999: 37) hace hincapié en esta característica, afirmando que la estructura de dependencia es la que permite distinguir a las redes de otros grupos o complejos sociales. En segundo lugar, Klijn destaca que las redes se caracterizan por la intervención de un importante número de actores, reflejando la pluralidad de los grupos e intereses de la sociedad. En tercer lugar, el autor considera que los actores tienen metas propias, pero sus recursos limitados los llevan a orientar sus esfuerzos a la consecución de objetivos comunes como una vía para alcanzar sus

propias metas. Con el tiempo, estos objetivos se convierten en valores compartidos generadores de cohesión entre los participantes (Fleury, 2002: 238).

Un aspecto que ha marcado el debate en la literatura sobre la gobernanza y las redes de política es el papel de los actores públicos en esta nueva dinámica, lo que no deja de ser clave a la hora de entender el valor de la Administración pública en el análisis y la gestión del riesgo. Para Pierre y Peters (2005: 11) no existe sobre este tema una posición única, pues el peso de los actores públicos varía en función de las propuestas teóricas que se han construido durante los últimos años en el marco de la gobernanza. Los autores identifican cinco corrientes orientativas (estatista; liberal-democrática; Estado-céntrica; la escuela holandesa, y la escuela que plantea gobernar sin gobierno) que van desde posiciones pro-actor público, en las que se reivindica el papel del Estado como principal actor de las redes (corriente estatista); hasta posiciones más reduccionistas que plantean un papel mínimo del Estado por considerar que, en los actuales momentos, ha perdido su capacidad de gobierno sobre la sociedad (corriente gobernar sin gobierno).

Las diferencias entre las cinco corrientes hace necesario precisar cuál es el papel de los actores públicos en los modelos relacionales de las sociedades actuales. Un primer aspecto que debe tenerse en cuenta es que en la práctica, las relaciones entre los actores no son completamente horizontales como suele plantearse en la literatura donde se defiende el fin de las relaciones jerárquicas. No todos los actores tienen en el seno de la red el mismo peso a la hora de influir sobre su estructuración y funcionamiento o a la hora de adoptar e imponer decisiones. Esto se manifiesta en la existencia de lazos de interdependencia asimétricos que les dan mayor centralidad a unos actores con respecto a otros (Prats, 2010: 33). A pesar de las muchas aseveraciones que, sobre la debilidad del Estado, se hacen en el marco de la gobernanza, este desequilibrio se da a favor de los actores públicos, como consecuencia de su posición privilegiada para acceder a la información o a los recursos dispuestos en la sociedad. Pero el desequilibrio es más notorio como consecuencia de la legitimidad democrática que sustenta su capacidad para adoptar determinadas decisiones y disponer de los recursos de la sociedad (Arenilla, 2011: 74).

Un segundo aspecto que debe considerarse es que los desequilibrios a favor de los actores públicos son más tangibles en los procesos que llevan a la toma de decisiones en el seno de la red. Cuando en las redes no es posible el consenso interno debido a la

existencia de intereses contrapuestos entre sí y cuando las redes no cuentan con mecanismos eficaces para la consecución de acuerdos estables, los actores públicos pueden tomar e imponer decisiones unilaterales atendiendo expresamente al interés general de los ciudadanos. Para ello, tienen la posibilidad de apoyarse en mecanismos sancionadores o coercitivos que les permiten hacer valer las decisiones adoptadas ante los miembros de la red; mecanismos de los que no disponen otros tipos de actores (Peters, 2007: 3).

Un tercer y último aspecto sobre el papel de los actores públicos tiene que ver con la definición y consecución de objetivos comunes que puedan considerarse de carácter colectivo, se trata de objetivos cuyo impacto sobrepasa a las propias redes. Siguiendo a Peters (2007: 6) son los actores públicos los únicos actores capaces de plantear e implementar objetivos de carácter colectivo de una forma efectiva. Las redes pueden adoptar metas u objetivos propios en su caracterización como bien lo especificaba Klijn (2005: 235), pero son los actores públicos a quienes les corresponde articular estas propuestas con otros fines sociales. Peters define al Estado como la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. El principio básico que guía esta definición es la obligación que tiene el Estado de actuar como “garante de la gran mayoría de los ciudadanos, especialmente de los más débiles, frente a los intereses particulares, por muy amplios que estos sean” (Arenilla, 2011: 75).

Estas notas sobre el papel de los actores públicos no menoscaban el valor de la gobernanza y de las propias redes como marcos analíticos e interpretativos de la realidad actual. Siguen siendo una importante guía para entender los enormes desafíos a los que debe enfrentarse la Administración, de acuerdo con los nuevos paradigmas sociales. Son además un valioso marco de referencia para avanzar en la construcción de una aproximación sobre el riesgo en las organizaciones públicas, al dar pistas sobre el papel que estas deben adoptar en la reducción de los efectos adversos que producen sobre su propio funcionamiento y sobre el bienestar de los ciudadanos.

3.3 Por qué hablar de riesgo en la Administración pública

La Administración pública se encuentra frente a un conjunto de cambios sociales derivados de la propia modernidad y del desarrollo científico-tecnológico que traen asociados una serie de riesgos con incidencia directa en la vida de las personas (Weiner, 2010: 135). El concepto de la sociedad del riesgo de Beck (1992) brinda un

marco ideal para entender la trascendencia de estos cambios. En la sociedad del riesgo no es posible desterrar los riesgos asociados con estas transformaciones, pero si es posible replantearse el papel de las organizaciones públicas y de la política, para promover la creación de organizaciones abiertas que aborden eficazmente las consecuencias de la vida moderna y decidan democráticamente qué tipos de riesgos la sociedad está dispuesta a aceptar (Beck, 2002: 170).

Si se considera como un principio básico el hecho de que a las organizaciones públicas se les asignan objetivos sociales que no pueden asumir otro tipo de organizaciones, habría que considerar también que sólo las organizaciones públicas pueden manejar los riesgos que afectan el cumplimiento de estos objetivos. No siempre resulta viable la idea que el mercado y las organizaciones privadas puedan gestionar eficazmente el riesgo que afecta el interés general de los ciudadanos. Tampoco resulta viable que las organizaciones públicas decidan no actuar o intenten trasladar a otras entidades sus responsabilidades en esta materia, mediante la utilización de mecanismos de contratación externa que le dé a otro tipo de entidades un papel preponderante frente al riesgo y sus consecuencias (Naciones Unidas, 2008: 12).

Para Wiener (2010: 138) esto ocurre porque en primer lugar, las empresas tienen sus propios fines relacionados con la búsqueda de rentabilidad, y este objetivo puede generar externalidades negativas que se conviertan en un riesgo poco o nada aceptable para la sociedad. En este caso, suele ponerse de ejemplo la contaminación ambiental generada por algunas industrias. En segundo lugar, porque el mercado y las propias empresas no tienen capacidad para internalizar el costo de transacción que trae consigo la gestión eficaz del riesgo en el ámbito social, debido a los siguientes factores señalados por el propio Wiener (2010: 139): al alto número de personas que pueden resultar afectadas de una o varias situaciones adversas; la cantidad de fuentes potenciales de riesgo a las que debe prestarse atención; y al costo que supone para cualquier organización la realización de un seguimiento regular de estas fuentes. En tercer lugar, ya son conocidas los fallos del mercado en cuanto a la provisión y protección de bienes públicos, por lo que son muy bajos los incentivos que tienen las empresas para adoptar medidas de prevención, cuando éstas no le generan ningún beneficio y menos aún, cuando otros pueden asumir el costo de los objetivos compartidos. En cuarto lugar, debido a que la información acerca del riesgo puede considerarse un bien público y los ciudadanos no están dispuestos a invertir tiempo y recursos para recabar información sobre los eventos a los que deben hacer frente. Esto

reduce los incentivos de las empresas privadas para su provisión si se tiene en cuenta que su principal objetivo es maximizar su rentabilidad.

El papel central que se le asigna a las organizaciones públicas en el tratamiento del riesgo hace necesario la definición de los roles específicos que debe asumir de acuerdo con las exigencias de los cambios sociales y las expectativas de los ciudadanos. También es necesario conocer cómo la valoración que se haga del desempeño de estos roles afecta a la legitimidad de las propias organizaciones.

3.3.1 Los roles de la Administración frente al riesgo

Ante la existencia de riesgos o la mera posibilidad de ocurrencia los ciudadanos esperan que sean las organizaciones públicas quienes asuman la responsabilidad de su gestión (Graham, 2010: 238), que se conviertan en entidades más eficaces en el cumplimiento de esta tarea y que hagan de la rendición de cuenta una práctica común (Savith, 1998: 255). De acuerdo con la *UK Strategy Unit* (2002: 9-11) estas expectativas ciudadanas se traducen en la asignación de tres roles básicos a la Administración pública frente al riesgo, como son: el rol de regulador; el rol de protección y el rol de gestión (ver Figura 2).

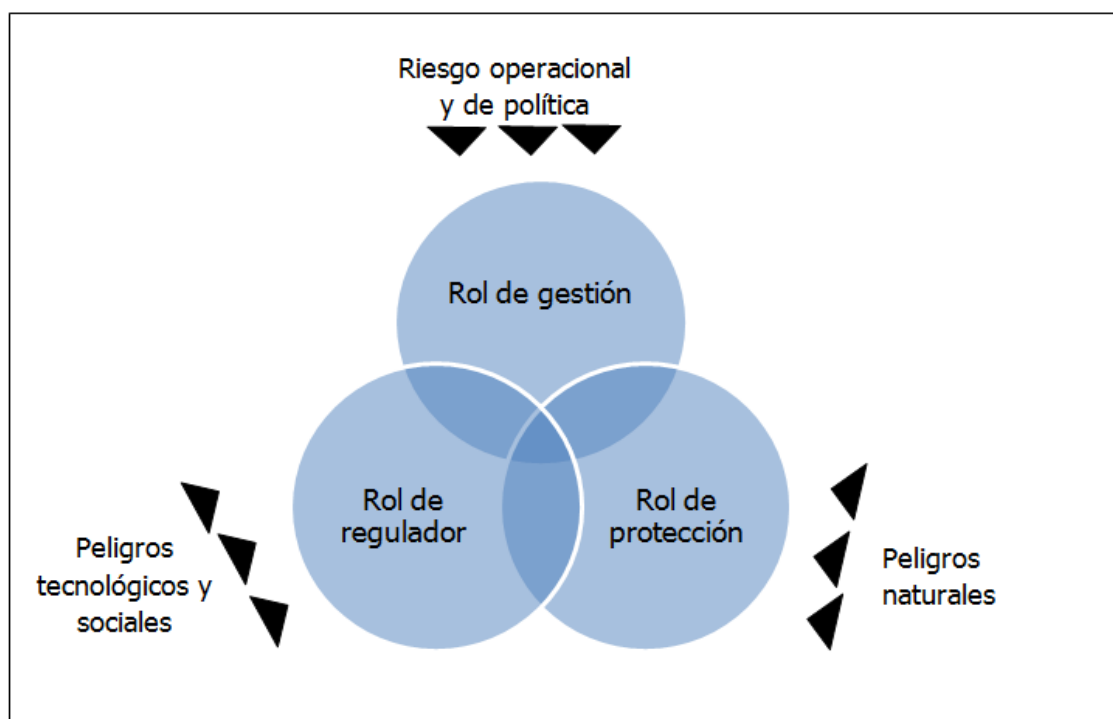


Figura 2. Roles de la Administración pública. Fuente: Cabinet office (2002: 10)

La Administración actúa como ente regulador cuando proporciona un marco jurídico e institucional que atienda a los riesgos generados por las actividades de las empresas y de los propios individuos, de manera que estos no afecten negativamente al resto de la población. El objetivo asignado a la Administración es evitar que los posibles resultados adversos recaigan en una sola parte de la población, por lo que debe buscar un equilibrio democrático entre los beneficios y los riesgos de las actividades humanas en el espectro social, respondiendo en la medida de lo posible a las exigencias de los grupos de interés (consumidores, empresario, defensores del medio ambiente, gremios profesionales etc.).

Por otra parte, le corresponde a la Administración proteger a los individuos, a las empresas o al medio ambiente del riesgo de origen externo que escapa de la responsabilidad o del control directo de los miembros de la sociedad. Se trata por ejemplo de los desastres naturales, los riesgos a la salud pública o la seguridad ciudadana, las amenazas externas a la seguridad o los riesgos que puedan afectar la estabilidad económica y el bienestar de la población. Finalmente, la *UK Strategy Unit* (2002: 9-11) plantea que la Administración tiene un papel clave en la gestión del riesgo que incide sobre sus propias actividades y en el cumplimiento de sus objetivos, incluyendo la provisión de bienes y servicios públicos. En general es la consecución de los fines sociales que les son asignados. Se trata del riesgo que afecta la capacidad de las instituciones públicas para alcanzar sus metas y objetivos.

Esta investigación se centra en el tercer rol de la Administración, considerando que la valoración del riesgo asociado con su desempeño provee una base adecuada para la gestión de los recursos limitados de la sociedad y asegura su máximo rendimiento en el cumplimiento de las tareas y funciones que le han sido asignadas por los ciudadanos (Bounds, 2010: 25). Además, el estudio del riesgo que afecta el desempeño de la Administración y la generación de conocimiento para abordarlos de manera eficaz supone una mejora sustancial en la gestión de los programas y proyectos; la promoción de la innovación pública, pues la búsqueda de alternativas se apoya en el intercambio de conocimientos, en las buenas prácticas o en las experiencias de otras organizaciones; y la mejora del seguimiento de los objetivos planteados, haciendo necesario la contrastación continua de los avances obtenidos en el tiempo con las metas establecidas para su consecución (Naciones Unidas, 2008: 13).

3.3.2 Legitimidad y riesgo en la Administración

Cuando se habla de riesgo en la Administración no solo se trata de considerar el impacto que tienen los eventos sobre aspectos instrumentales o procedimentales de las organizaciones, enfocándose exclusivamente en el éxito de una política, programa o proyecto público que se ponga en marcha. Se trata también de considerar bajo una perspectiva más amplia y sistémica cómo el riesgo afecta su rendimiento en términos de eficacia y efectividad, valorando así las repercusiones negativas que podría tener sobre el funcionamiento y la estabilidad, no solo de la organización como unidad concreta, sino también del sistema político.

Desde la perspectiva de la gobernanza, el hecho de que las instituciones logren un máximo rendimiento tiene una importancia vital para el funcionamiento y la estabilidad del sistema político. En contextos altamente inciertos se reconoce la existencia de situaciones o eventos que afectan a la consecución de sus objetivos y posiblemente a la confianza de los ciudadanos, sí las instituciones no se satisfacen plenamente sus expectativas. De ahí que la legitimidad se convierta en un problema adicional al que se debe prestar suma atención, cuando se analiza el rol de la Administración en la gestión del riesgo que incide sobre su propio desempeño (Pierre y Peters, 2005: 129; Bounds, 2010: 29).

Lipset (1959) y Huntington (1966) estudiaron hace décadas esta relación entre eficacia y legitimidad. El principio base de esta relación es que cuando las actuaciones de las instituciones en términos de resultados (sean servicios, decisiones o acciones) no se corresponden con las expectativas y las demandas de los ciudadanos, se ve mermada la capacidad del sistema político para generar y mantener la idea de que las instituciones existentes son las más convenientes para la sociedad (Lipset, 2004: 130). Como afirma el propio Lipset, la relación entre eficacia y legitimidad puede generar una especie de círculo perverso, pues el grado de legitimidad influye a su vez en la capacidad de las instituciones públicas para resolver las situaciones de crisis que afecten a la población y que ameriten su intervención. Esto abre la puerta para que otro tipo de organizaciones asuman una parte importante de las funciones que les son propias a las organizaciones públicas (Arenilla, 2010: 81) o por el contrario, para que los ciudadanos se posicionen al margen de la dinámica del sistema político y definan otros medios informales para satisfacer sus demandas.

Hablar de riesgo en la Administración pública es, por tanto, una cuestión inevitable en la actualidad. No solo por la presión que ejercen los cambios del entorno sobre las organizaciones públicas, sino también por las expectativas y la presión ejercida por los propios ciudadanos. En términos de eficacia y eficiencia, los ciudadanos esperan un desempeño adecuado de la Administración en el cumplimiento de los roles ya descritos, de lo contrario la inacción tienen un alto costo para el sistema político en términos de la desconfianza y pérdida de legitimidad de sus instituciones.

4. Gestión y comunicación del riesgo en la Administración pública

4.1 Gestión del riesgo

Por gestión del riesgo se entiende el proceso de análisis, selección, implementación y evaluación de las acciones que se ponen en marcha para reducir el riesgo (Majone, 2010: 119). No es más que una herramienta de gestión y de toma de decisiones que ayuda a las organizaciones a controlar y a protegerse a sí mismas de cualquier evento o situación con efectos adversos sobre su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos (Ene y Dobrea, 2006: 126). En las organizaciones públicas, además de coadyuvar al logro de sus objetivos y a la mejora de su rendimiento, favorece la consecución de otros fines más amplios, tales como: la gestión eficaz del cambio; el uso eficiente de los recursos disponibles; la mejora en la gestión de proyectos e iniciativas concretas; y el fomento la innovación al propiciar espacios de reflexión sobre el funcionamiento de la propia organización (HM Treasury, 2003: 79).

4.1.1 Aspectos generales

La gestión del riesgo se convirtió en un tema central para las organizaciones privadas a partir de la década de los 90 y su influencia se extendió a las organizaciones públicas con la progresiva adopción de herramientas para mejorar el rendimiento de la Administración en la producción de bienes y servicios. El colapso del *Barings Bank* y la crisis de *Brent Spar* de *Shell* en 1995 fueron dos sucesos clave para consolidar la idea de que una buena organización debe tener un programa de gestión de riesgos amplio y formal (Power, 2004: 11). Impregnada por la influencia del mundo privado, desde finales de los 90 fue creándose en países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia todo un marco teórico y metodológico para la implantación de modelos de gestión del riesgo en las organizaciones públicas (Hill, 2011: 5). Esto se consideró en

su momento una especie de auto-imposición, porque la Administración no está sometida a las presiones generadas por la competencia ni por la rentabilidad que sí afectan a las empresas privadas (Bound, 2010: 27).

La gestión del riesgo no se considera un proceso intuitivo e independiente del resto de las actividades desarrolladas en la organización, se concibe más bien como una parte esencial de las responsabilidades que deben llevar a cabo sus miembros, tanto en el nivel estratégico como en el nivel operacional (ISO, 2009: 2). Con la gestión del riesgo se abordan (desde una perspectiva sistémica) todas las interconexiones y las áreas sensibles que, dentro y fuera de la organización, afectan su funcionamiento y la consecución de sus objetivos. Para ello, se han diseñado múltiples procesos de gestión, cuyas pautas se asemejan a los principios básicos de la planificación estratégica e incluyen de forma genérica una serie de actividades que pretenden garantizar los siguientes fines: el reconocimiento de los riesgos más importantes en la organización; la adopción de las decisiones más adecuadas para su tratamiento; el seguimiento de las acciones emprendidas, y el aprendizaje organizativo (Hill, 2004: 4).

La guía ISO 31000 (2009: 14) establece un modelo de gestión sencillo en el que se incluye las siguientes etapas (ver Figura 3):

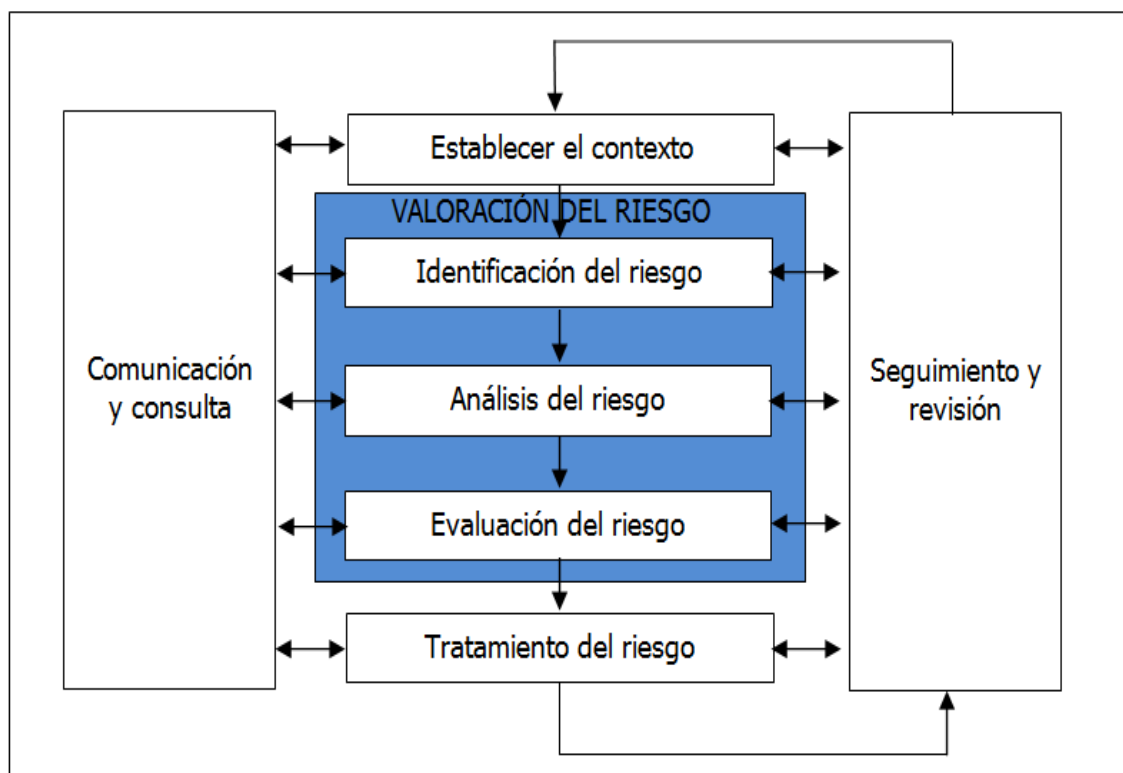


Figura 3. Proceso de gestión del riesgo. Fuente: ISO (2009: 14)

1. Comunicación y consulta. Es una actividad que se desarrolla durante todo el proceso de gestión del riesgo. Implica el intercambio fluido de información sobre sus causas y consecuencias, con la finalidad de que los actores participantes tengan conocimiento de las bases sobre las que se toman las decisiones y los elementos que llevan a la adopción de una u otra acción. Para ello, es fundamental contar con estrategias de comunicación internas y externas dirigida a todos los interesados (HM Treasury, 2003: 79).
2. Establecer el contexto. Se refiere a la identificación y documentación de los objetivos de la organización, el establecimiento de los parámetros externos e internos que se utilizarán en el proceso, la definición de los recursos requeridos y los registros que se llevarán a cabo. Desde una perspectiva externa a la organización, supone la identificación de los factores y tendencias clave que impactan sobre los objetivos de la organización y su relación con la percepción y los valores de los actores involucrados. Desde una perspectiva interna requiere la caracterización de la estructura, los procedimientos, las capacidades y las actividades clave de la organización
3. Identificación del riesgo. Se trata de definir cuáles son las fuentes del riesgo, las áreas de impacto y los eventos específicos que pueden generar efectos adversos (incluyendo tanto sus causas como sus consecuencias). La finalidad de esta actividad es contar con una lista de riesgos que, estando o no bajo el control de la organización, tengan impacto sobre el funcionamiento y los objetivos de la organización (HM Treasury, 2004: 15). Por supuesto, se espera que los riesgos identificados sean aceptados por todos los actores participantes en el proceso de toma de decisiones.
4. Análisis del riesgo. Con esta actividad se determina las causas y consecuencias de los riesgos previamente identificados y fundamentalmente, su probabilidad de ocurrencia. Se establece toda una base de conocimiento para facilitar la adopción de acciones concretas que lleven a la adopción de acciones para mitigar sus posibles efectos (Gallagher, 1999: 6).
5. Evaluación del riesgo. Se utilizan los resultados arrojados en el análisis del riesgo para definir cuáles son los riesgos que deben ser tratados y el orden de prioridad que debe seguirse. La evaluación implica una comparación con los criterios establecidos en la definición del contexto, así como la valoración de los niveles de tolerancia del riesgo en la organización.

6. Tratamiento del riesgo. Implica la selección e implementación de una o más opciones para modificar los riesgos. La selección trae consigo la realización de un análisis de los costos y de los beneficios que se derivan de su puesta en marcha.
7. Seguimiento y revisión. En esta actividad se efectúa un monitoreo regular de las decisiones adoptadas y de los riesgos tratados. Requiere la asignación de responsabilidades claras y la existencia de canales para el intercambio de información entre todas las instancias de la organización. Los datos obtenidos en las actividades de seguimiento son inputs para la revisión del proceso de gestión del riesgo, de manera que pueda asegurarse la puesta en marcha de los controles acordados en la organización, la comprensión los procedimientos propuestos, y la obtención de las enseñanzas pertinentes por parte de los miembros de la organización (Naciones Unidas: 2008: 17).

La descripción del modelo de gestión del riesgo es de enorme importancia para la investigación, porque los objetivos planteados inicialmente se centran en las etapas de valoración del riesgo, como son: identificación, análisis y evaluación. Aunado a la etapa inicial, refreída a la definición del contexto la cual arroja elementos teóricos y prácticos para analizar los resultados obtenidos. En el siguiente capítulo se profundizarán las características de estas etapas, con el fin de plantear una serie de conceptos y herramientas metodológicas que permitan su aplicación en las organizaciones públicas y fundamentalmente, que marquen el camino para realizar la contrastación empírica que se ha propuesto en la investigación.

4.1.2 La gestión del riesgo como proceso político de toma de decisiones

La gestión del riesgo en el ámbito público es un proceso decisional especialmente complejo, donde deben tenerse en cuenta los objetivos y las características propias de las organizaciones públicas. Esas características que la diferencian de las empresas privadas y que dificultan cualquier implantación de modelos gerencialistas sin la debida reflexión sobre su verdadera utilidad y su encaje en el entramado institucional. Efectivamente, las organizaciones públicas son el resultado de un acuerdo político y social donde se establecen los fines que deben guiar sus actuaciones y los medios necesarios para su consecución. Sus objetivos se rigen por la búsqueda de una mejor calidad de vida de los ciudadanos, en función de los principios del bien común. Sus resultados no se expresan exclusivamente en términos cuantitativo, sino también

términos de derechos, cohesión e integración social (López y Ortiz, 2004. 195; Guinart, 2003: 4; Torres, 1991: 536). La influencia de sus actuaciones abarca a todos los miembros de la sociedad, al punto que las consecuencias de muchas de sus actuaciones se extienden en el tiempo e influyen a otras generaciones (Keeney, 1982: 804).

La gestión del riesgo en las organizaciones públicas plantea una serie de cuestiones derivadas de sus propias características. En primer lugar, es un proceso decisional en el que intervienen múltiples actores y que más allá de los rigores científicos, está ceñido a consideraciones éticas, legales y político-institucionales con alta incidencia social. Durante la toma de decisiones, el análisis racional es tan sólo uno de los inputs que tienen en cuenta los decisores públicos. También consideran otros inputs de carácter político-institucional y ético-social que, en algunas ocasiones, entran en conflicto con la racionalidad técnico-burocrática sobre la valoración del riesgo, de sus efectos y de las acciones que deben emprenderse para mitigarlo. A ello habría que sumar los conflictos que puedan presentarse entre los intereses defendidos por los actores participantes.

En segundo lugar, los operadores políticos buscan legitimar democráticamente las decisiones adoptadas cuando suponen un alto costo para los ciudadanos, generándose un importante dilema entre la utilización de métodos y herramientas sofisticadas para la gestión del riesgo (apoyadas únicamente en el conocimiento científico) o la utilización de modelos más inclusivos que, favoreciendo el reparto de responsabilidades, propicien la participación de los actores en la toma de decisiones e incluyan sus percepciones sobre el riesgo (Arias, 2003: 251). La tercera cuestión tiene que ver con las limitaciones del marco legal y administrativo en el que funcionan las organizaciones públicas, aspectos que limitan la adaptabilidad y la flexibilidad necesaria en la gestión del riesgo. Estas cualidades son raramente asociadas con las políticas producidas por la Administración, pero son determinantes en la definición de las estrategias que deben ponerse en marcha para tratar el riesgo (Rich, 20010: 4).

En el ámbito público es complejo desarrollar un marco para la gestión del riesgo donde se traten estas cuestiones, atendiendo a su vez la diversidad social y asegurando la integración de los distintos enfoques multidisciplinarios con las exigencias político-institucionales y las prácticas ya estandarizadas (Klinke y Renn, 2006: 1). Sin embargo, se ha venido dando forma a una perspectiva deliberativa sobre la gestión del riesgo,

que se sustenta en los aportes del concepto de gobernanza y en los principios de la participación ciudadana. Para Arias, (2003: 249) la inevitable intervención de diferentes nociones acerca de la naturaleza y magnitud del riesgo hace necesaria la adopción de modelos abiertos y reflexivos que faciliten la incorporación de diferentes puntos de vista. Everson y Vos (2008:21) plantean tres modelos donde se tratan de resolver las cuestiones previamente citadas sobre la gestión del riesgo y establecen un marco de referencia que aborda los conflictos entre las racionalidades existentes y entre los intereses de los actores participantes. Los autores enfatizan en estos modelos el papel central de las organizaciones públicas y la importancia que tiene para su buen desempeño la plena observancia de los extremos legales y administrativos que marcan su funcionamiento.

Como cuestión central en el primer modelo, Everson y Vos consideran conciliar una racionalidad universal de la "justicia" dentro de las racionalidades científicas y ético-sociales, teniendo en cuenta las diferencias que se generan entre los actores que intervienen en los procesos decisionales. Para los autores la gestión del riesgo debe orientarse a la identificación del bien común, mediante la implementación de formulas deliberativas que permitan su construcción participada y legitimen las decisiones adoptadas.

En el segundo modelo, se defiende que las decisiones que se tomen para tratar el riesgo no deben derivarse de una sola racionalidad (fundamentalmente de la técnico-burocrática). Deben ser el resultado de un proceso de contrastación entre las diversas racionalidades existentes, a través de un ejercicio inclusivo de reflexión y análisis en el que, de acuerdo con sus propias limitaciones, todos los actores participen. La inclusión de los actores en este proceso de generación conjunto del conocimiento es posible llevarlo a cabo lo largo de las siguientes actividades (Kuiper, 2008: 396): durante de identificación del problema; en la organización del proceso de análisis del riesgo; en la definición de las técnicas que se pongan en marcha así como los criterios económicos y sociales que determinan el análisis del riesgo; en el planteamiento de juicios de valor sobre la aceptación y la mitigación de los riesgos identificados y caracterizados; y con respecto a las medidas que deben ponerse en marcha para vigilar y controlar los factores de riesgo. A pesar de que los aportes de los actores no representen en estas actividades una contribución técnica que enriquezcan la generación de conocimiento técnico-científico, sus puntos de vista son cruciales para promover la aceptación de las decisiones que se adopten y garantizar su eficacia. De lo contrario, sin el apoyo de los

actores clave las decisiones corren el riesgo de ser bloqueadas, contestadas en las calles o trasladadas a otros organismos para su impugnación (International Risk Governance Council, 2009: 56).

Por último, el tercer modelo (denominado constitucionalismo administrativo) se centra en la reorientación de las lógicas que impulsan el diseño institucional y administrativo en el que se desarrolla la regulación del riesgo. En uno de sus enfoques plantea que el marco normativo e institucional debe ser flexible y permitir cierta discrecionalidad para asegurar la deliberación constitutiva entre las racionalidades e intereses que confluyen en los procesos decisionales (Fisher, 2010: 49). Esto supone el establecimiento de un conjunto de procedimientos y normas que se ocupen de los conflictos que puedan surgir entre los actores involucrados para propiciar la fluidez en la adopción de decisiones. La flexibilidad debe permitirle a las personas y a las organizaciones, no solo tomar decisiones de manera ágil sino también adaptar con rapidez las estrategias de gestión de riesgos a los cambios y crisis inesperadas que se produzcan en su entorno y que afectan su funcionamiento (International Risk Governance Council, 2009: 57).

4.1.3 Cómo se enfrenta el riesgo en la Administración

Un aspecto clave en la gestión del riesgo es la selección de las opciones más adecuadas para su tratamiento. Tal es la importancia de esta etapa que ante la posibilidad real de enfrentar situaciones que amenacen seriamente a la población o a la propia Administración, los responsables políticos se enfrentan al reto de adoptar decisiones que logren un equilibrio entre las libertades y los derechos de los individuos, las empresas o las organizaciones sociales y por otro lado, la necesidad de mitigar el riesgo (Comisión Europea, 2000: 8).

En el caso de los riesgos que afectan el funcionamiento y los objetivos de las instituciones públicas los hacedores de política tienen que considerar la incidencia de esas decisiones en la eficacia, la eficiencia y la economía de las actuaciones gubernamentales. Pero además (como ya se ha precisado con anterioridad), deben considerar las limitaciones derivadas del marco legal que regula a las organizaciones públicas; los factores político-institucionales que determinan muchas de las estrategias puestas en marcha; las valoraciones éticas de los actores involucrados y la aceptación o el rechazo de las iniciativas emprendidas por parte de una opinión pública cada vez

más sensibilizada ante los eventos que les afectan (Renn, 2006: 42). Siguiendo los postulados de la teoría del agente-principal (Jensen and Meckling, 1976: 6) es posible que los responsables políticos tengan incentivos para actuar frente al riesgo en función de sus propios intereses, sin llegar a considerar las expectativas y las preferencias de los ciudadanos. Debido a las asimetrías de información los ciudadanos ven limitadas sus actuaciones a la hora de controlar el desempeño de sus dirigentes y de prever situaciones de riesgo que puedan afectarles. Cuando los responsables políticos y los hacedores de políticas se enfrentan con posibles riesgos, la tendencia natural es actuar de forma inmediata para reducir o mitigar sus efectos. En la mayoría de los casos, obviando una adecuada valoración de las situaciones que se presentan y sin contar con herramientas de información suficientemente potentes que apoyen de manera eficaz la toma de decisión (Graham, 2010: 240).

Beck (1998: 54) afirma que frente al crecimiento de las amenazas que caracteriza al mundo actual, no existen políticas preventivas de dominación del riesgo y peor aún, no se tiene claridad de cuáles son las políticas que deben ponerse en marcha y qué instituciones están en condiciones de hacerlo. Puede afirmarse entonces que en la práctica, la mayoría de las estrategias suelen ser defensivas y su principal objetivo es reducir las pérdidas y los daños esperados, lo que hace de la gestión del riesgo en el sector público un proceso reactivo, algunas veces individualista y cortoplacista (Mankrey, 1998: 30).

Ante un riesgo inaceptable los responsables políticos están obligados a encontrar respuestas y tener presente todos estos factores (Comisión Europea, 2009: 4). Para ello, cuentan con una serie de instrumentos de política que les permiten tratar el riesgos y hacer frente a los impactos potencialmente adversos; son instrumentos que varían en función del grado de coerción (regulación) o de los incentivos y desincentivos (de tipo económico o social) que puedan implantarse para orientar la conducta de los ciudadanos y de los actores clave (Hill, 2011: 10). En todo caso, la elección de una opción de política debe empezar por reconocer la existencia de más de un patrón y por éste se entiende un modelo comprensivo, más que diferencias en patrones de comportamiento específicos; además hay que tener en cuenta que si las decisiones se adoptan a nivel institucional, éstas pueden convertirse en un criterio principal para la toma de decisiones políticas (Lowi, 1972: 307).

En las organizaciones públicas, las acciones que comúnmente se implementan pueden sintetizarse en cuatro tipos de estrategias básicas, como son (Bounds, 2010: 19): 1. Evitar el riesgo, se logra cuando la organización abandona o prohíbe la realización de cualquier actividad generadora de riesgos o cuando se desarrollan acciones para eliminar lo que se considera un riesgo potencial; 2. Reducir el riesgo, esta estrategia se lleva a cabo poniendo en práctica métodos que reduzcan la probabilidad de ocurrencia y la severidad de los impactos esperados; 3. Retener el riesgo, las organizaciones deciden no hacer nada acerca del riesgo y asumen la responsabilidad de sus decisiones así como las consecuencias que estas generan; 4. Transferencia del riesgo, mediante un contrato o la implantación de modelos de gestión compartida, las organizaciones públicas buscan transmitir los riesgos a otros actores quienes internalizan sus costos (HM Treasury, 2004: 27).

Se ponga en marcha una u otra estrategia, la cuestión de cómo gestionar el riesgo y el abanico de opciones de las que disponen las organizaciones públicas se encuentran en una clara desproporción con la creciente demanda de actuaciones de los ciudadanos y de los actores clave (Beck, 1998: 54). Esa desproporción se convierte en una inevitable causa de tensión, porque la gestión del riesgo hace de la labor política una actividad más proclive a repartir daños que beneficios, lo que no garantiza una plena satisfacción de las demandas ciudadanas (Losada, 2005: 37). En efecto, las decisiones que se adoptan en las organizaciones públicas sobre la manera de enfrentar el riesgo son una responsabilidad eminentemente política que supone un reparto de costos y beneficios entre los actores involucrados, principalmente, de los costos derivados de los efectos adversos del riesgo y de la responsabilidad de su gestión (United States Government, 1995: 2-3).

En el proceso de toma de decisiones, el momento crítico se produce cuando se define quienes deben asumir los mayores costos y quienes verán aplazada la satisfacción de sus demandas. De ahí, que para enfrentar el riesgo cobra importancia el marco institucional y la existencia de mecanismos estables que promuevan la confianza entre los miembros de las redes de política o acción pública. Estos mecanismos permiten que ante el desigual reparto de los costos y beneficios o ante la no satisfacción de sus demandas, los actores internalicen que las decisiones adoptadas sean las más adecuadas para hacer frente al riesgo. Que mantengan viva la expectativa de que en el futuro, podrán percibir mayores beneficios o, por lo menos, lograr un reparto más equitativo de los costos (McEvily, et al. 2003: 91).

Pero los responsables políticos pueden apoyarse en las asimetrías de información para hacer valer el reparto de los costos y beneficios entre los actores y esencialmente, para justificar sus decisiones frente a los ciudadanos. Maravall (2003: 36-67) identifica dos estrategias comunes por las cuales los gobernantes evaden el control de los ciudadanos y buscan apoyo a las decisiones que adoptan. Por un lado, recurren a la opacidad de la política ocultando o excluyendo del debate público aquellos aspectos que, siendo sensibles para la opinión pública, puedan perjudicarles de manera directa.

Por otro lado, los responsables políticos intentan persuadir a los ciudadanos tratando de influir en la opinión pública para que acepten decisiones alejadas de sus preferencias iniciales. En este último caso y como bien afirma Maravall (2003), los argumentos que suelen utilizarse son las promesas de la luz al final del túnel; justificar la decisión por considerarla inevitable o la imposición de otras instancias multilaterales e internacionales; ofrecer una compensación presente acompañando las decisiones más impopulares con otras que generen beneficios a los interesados; o entrar en la lucha política señalando a los opositores de exacerbar las percepciones negativas en la población o en el resto de los actores clave.

4.1.4 El principio de precaución

El principio de precaución es una opción en la que pueden apoyarse los gestores del riesgo en momentos de alta complejidad e incertidumbre, cuando deben hacer frente a posibles eventos con resultados adversos o irreversibles para la población o la propia Administración (Arenilla, 2010: 97). Puede definirse como "el conjunto de medidas o de disposiciones de todo tipo previstas o tomadas por el interés general o colectivo para prevenir totalmente, o en parte, un riesgo cuya hipótesis es avanzada sin certeza científica o definitivamente adquirida" (Piquemal, 2010: 1217). El principio de precaución parte del supuesto que los tomadores de decisiones han identificado las consecuencias altamente peligrosas de un fenómeno, un producto o un proceso, pero existen dudas éticas y la valoración científica no arroja suficientes datos para tratar el riesgo con la certeza exigida (Zinn, y Taylor, 2006b: 56; Comisión Europea, 2009: 4). Este principio se sustenta en tres condiciones básicas, como son: la necesidad de una decisión; un riesgo de daño grave o irreversible; y la falta de certeza científica absoluta (Government of Canada, 2003: 2).

El origen del principio de precaución es alemán, ha sido utilizado en ese país desde la década de 1980 con el fin de responder a una serie de acontecimientos importantes en la legislación ambiental (Majone, 2010: 106). En el ámbito del derecho internacional, la primera referencia del principio de precaución puede ubicarse en la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982 y posteriormente en la Declaración de Río de Naciones Unidas de 1992. En el marco europeo se encuentra en el título dedicado al medio ambiente del Tratado CE, específicamente en su artículo 174. A pesar de que este principio tuvo su origen en la legislación ambiental, la idea que subyace en su aplicación se ha ido extendiendo progresivamente a otras áreas de la acción pública hasta convertirse en un pilar de la nueva doctrina del servicio público (Piquemal, 2010: 1217).

Como afirman Aguilar y Jordan (2003: 66) el principio de precaución se sustenta en la implementación de un enfoque anticipativo y no reactivo para la resolución de los problemas, apoyándose en la interdisciplinaria, la deliberación y el consenso entre los actores involucrados. Para estos autores, la precaución se materializa en la práctica en la inacción (cuando no se cuentan con suficientes argumentos científicos) o en una clara intervención (cuando se tratan de riesgos inciertos con efectos muy significativos a pesar de no contar con estos argumentos). En cada caso se espera que las acciones emprendidas respeten los siguientes criterios: que sean proporcionales al nivel de protección elegido; no discriminatorias en su aplicación; coherentes con otras medidas similares previamente adoptadas; basadas en un examen de costos-beneficio sobre la acción e inacción como opciones de política; sujetas a revisión de acuerdo con los datos e informaciones que surjan en el futuro; y capaces de establecer responsabilidades entre los actores interesados para avanzar en una evaluación del riesgo más completa (Comisión Europea, 2009: 4).

El principio de precaución como regla para hacer frente al riesgo tiene sus inconvenientes. En caso de que se lleve a su máxima expresión, supondría que las organizaciones públicas nunca asumirían riesgos y la idea de contar con cero riesgos es inviable por las repercusiones que trae consigo en lo referente a la inversión de recursos y a la renuncia de las ventajas que pueden derivarse de situaciones positivas (Losada, 2005: 30). Majone (2010: 106) plantea que muchas de las decisiones adoptadas en este marco se realizan bajo presión política, lo que distorsiona la definición de prioridades y afecta la coherencia de las acciones que se lleven a cabo. De hecho, el propio Majone considera el principio de precaución como una idea o

simplemente un estado de ánimo que está lejos de considerarse un concepto claramente definido o una regla de decisión para el diseño de políticas coherentes.

4.2 La comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo se define como el intercambio de información y la evaluación bidireccional del riesgo entre los expertos, los responsables políticos, los hacedores de política y los ciudadanos en general (Leiss, 1996: 86). Para las organizaciones públicas la comunicación del riesgo es un importante reto. Su carácter público y la orientación social de las políticas desarrolladas hacen de la comunicación una herramienta de gestión indispensable y obligada para la consecución de los objetivos propuestos. En consecuencia, se espera que cualquier actuación impulsada por la Administración contemple acciones concretas que favorezcan la difusión de información, el trato con los medios de comunicación y por supuesto, la participación e interacción con los ciudadanos. Sus promotores deben sortear los permanentes vaivenes y los cambios de agenda típicos de la comunicación política pero fundamentalmente, deben esforzarse por convertir la comunicación del riesgo en una política transversal de la organización, cuya aceptación y aplicación se extienda a todos sus miembros.

Desde un enfoque más operativo, la comunicación del riesgo implica para las organizaciones públicas la explicación de los datos, modelos y supuestos que se han empleado en la valoración y gestión del riesgo. Esto debe ir acompañado de una descripción de la magnitud de la incertidumbre asociada con las decisiones adoptadas y la realización de comparaciones del riesgo. Siguiendo una perspectiva deliberativa, la comunicación del riesgo supone para las organizaciones públicas facilitar a los ciudadanos el acceso oportuno a los documentos utilizados en el proceso de toma de decisiones así como la creación de espacios para su discusión (United States Government, 2007: 10-13).

4.2.1 La comunicación interna y externa del riesgo

La comunicación del riesgo dentro de la organización asegura la transmisión entre sus miembros de cuáles son las prioridades de riesgo y cuáles son las responsabilidades de cada actor a la hora de enfrentar sus efectos adversos. Garantiza que todos los niveles de la organización cuenten con suficiente información para adoptar decisiones eficaces

y oportunas con respecto a los riesgos que inciden seriamente en la consecución de los objetivos propuestos. Además, hace posible reforzar las lecciones aprendidas de experiencias pasadas y sienta las bases para la creación de un sistema de información que le permita a todos los componentes de la organización su aprovechamiento para situaciones similares (HM Treasury, 2004: 35). De esta forma, la información compartida facilita la identificación y eliminación de los factores que obstaculizan la consecución de objetivos, permitiendo ajustar los procesos internos y revisar la orientación de las acciones desarrolladas a las nuevas exigencias del momento.

El desarrollo de estrategias de esta naturaleza en la comunicación del riesgo le permite a todos los actores interesados (incluidos los ciudadanos) conocer la forma en que la organización valora y gestiona el riesgo, generando seguridad y confianza sobre las acciones llevadas a cabo (HM Treasury, 2005: 16). Una adecuada comunicación del riesgo ayuda a las organizaciones públicas a lograr mayores niveles de legitimidad y adhesión de los ciudadanos a las iniciativas emprendidas. Para ello, las autoridades públicas apoyan sus decisiones en la participación de los actores clave y en la opinión de los expertos, cuyas aportaciones técnico-científicas son de mucha utilidad debido al peso que adquieren en la opinión pública (TRUSTNET, 1999: 17).

Los representantes políticos tienen la oportunidad de gestionar las expectativas de los ciudadanos, cuando se modifican las metas ya concertadas o cuando no es posible la consecución de los objetivos programados. Pueden reducirse los efectos negativos que el incumplimiento de determinados compromisos genera sobre los niveles de confianza en las instituciones y sobre la valoración que se tiene de la gestión del riesgo. Sin embargo, habría que apuntar que si bien la buena comunicación ayuda a transmitir mejor el mensaje, se requieren otras iniciativas complementarias para cambiar los referentes de validación ciudadana (Arenilla, 2010: 83). De ahí la importancia de promover el fortalecimiento de los valores democráticos haciendo transparentes las decisiones y las actuaciones de la Administración y creando una estructura de oportunidades que permita a los ciudadanos ejercer su derecho a estar informados sobre el manejo de los asuntos públicos.

4.2.2 Los componentes de la comunicación del riesgo

Cuando se habla de los componentes de la comunicación del riesgo se hace referencia a los aspectos centrales que orientan la definición de estrategias y acciones concretas

para la transmisión de los mensajes clave. Según Leiss (1996: 87) la evolución que ha tenido la comunicación del riesgo en la literatura y la forma como se ha concebido en las últimas décadas ha variado de forma considerable. Se ha pasado de la preeminencia de los juicios científicos como argumentos de persuasión y legitimación de las decisiones adoptadas, a la inclusión de elementos relacionales basados en la confianza y en la perspectiva deliberativa.

Leiss (1996: 87-89) sintetiza estos cambios en tres fases. El autor identifica la primera fase entre 1975 y 1984. En ese periodo, las estrategias sobre comunicación del riesgo hacían hincapié en la transmisión de mensajes que reforzaran el conocimiento cuantitativo del riesgo, estableciendo como objetivo prioritario la definición de un marco genérico para la consolidación de un modelo comparativo de estimación del riesgo. Esta fase respondía un poco al intento de lograr que la perspectiva racional ganara terreno como argumento explicativo del riesgo. La segunda fase que va desde 1985 hasta 1994 se centró en la determinación de los factores que determinan el éxito de la comunicación, destacando aspectos como la credibilidad, la claridad en el mensaje, el uso eficaz de los canales existentes, y fundamentalmente, un mayor acercamiento a las necesidades reales de los ciudadanos y a la forma como estos perciben la realidad. Para Leiss la tercera fase comienza en 1995 y se ha caracterizado por darle mayor énfasis al contexto social, a la interrelación entre los actores que intervienen en la gestión del riesgo. La confianza se mantiene como un elemento clave para que la comunicación alcance sus objetivos, de acuerdo con las preocupaciones de los actores participantes.

No es casual que la confianza sea considerada un elemento articulador de la comunicación del riesgo en las dos últimas fases descritas por Leiss (1995). Uno de los principales hallazgos de la literatura sobre este tema ha sido corroborar la tesis de que en las organizaciones públicas los gestores del riesgo deben mantener la confianza de los ciudadanos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades (Renn, 2006: 57; Graham, 2010: 244). Se considera necesaria que los hacedores de política y los propios operadores políticos garanticen como componentes esenciales de la comunicación del riesgo la transparencia del proceso de toma de decisiones, la apertura de las instituciones al escrutinio de los ciudadanos y la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder libremente a datos de interés público (Graham, 2010: 244).

4.2.2.1 La transparencia

La transparencia se ha convertido en una importante línea transversal relacionada con los procesos de modernización y profundización de los valores democráticos en las organizaciones públicas. En la actualidad, no se entiende una democracia sin el manejo transparente de los asuntos públicos y por supuesto, sin la existencia de mecanismos que permitan la apertura de las instituciones al escrutinio de la ciudadanía. La transparencia puede ser definida como la puesta a disposición del ciudadano de toda la información generada por las organizaciones públicas en el cumplimiento de sus tareas, de manera que sirva de base para el dialogo entre los actores que intervienen en la producción y prestación de los servicios (Arenilla y Redondo, 2010: 355). Para lograr ese dialogo democrático se requieren ciudadanos bien informados, que cuenten con suficientes herramientas para evaluar el desempeño de las instituciones y para generar opiniones racionales sobre las decisiones adoptadas (Villoria, 2010: 94).

La importancia de la transparencia en la gestión de los asuntos públicos está reconocida en varios documentos como el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), donde se define como uno de los principios que debe guiar la acción del buen gobierno, junto a la objetividad, la tolerancia, la integridad, la responsabilidad, la credibilidad, la imparcialidad, la dedicación al servicio, la ejemplaridad, la austeridad, la accesibilidad, la eficacia, la igualdad de género la y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente (CLAD, 2006: 3). En la Carta iberoamericana de calidad de la gestión pública (2008) se exige que las Administraciones Públicas sean "transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía" (CLAD, 2008: 9).

La transparencia no solo puede considerarse un componente esencial de la comunicación del riesgo, pues ya es sabido que una buena estrategia de comunicación requiere el intercambio fluido de información entre las partes involucradas para que sea realmente efectiva. Más allá de la obligación que tienen las organizaciones públicas de informar al ciudadano sobre sus actuaciones, la transparencia se considera también un componente básico de todo el proceso que conlleva la gestión del riesgo desde la etapa de valoración hasta su tratamiento y evaluación. La evidencia empírica ha demostrado que la opacidad es por el contrario, una barrera que impide la adopción de

decisiones acertadas en contextos de alta complejidad e incertidumbre (Renn, 2006: 51).

4.2.2.3 El gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto se sustenta en los postulados teóricos de la gobernanza y el buen gobierno, reuniendo en torno a sí temas ya clásicos como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana. Temas que se han visto potenciados con los avances tecnológicos y con la explotación de las ventajas de conectividad que ofrece internet (Calderón y Lorenzo, 2010: 12). El gobierno abierto se define como un modelo de gestión y comunicación bidireccional entre la Administración y los ciudadanos que, siendo permanente y transparente, fomenta su involucramiento en los procesos de decisión y control de la Administración (Junta de Castilla y León, 2011: 4).

El gobierno federal de los Estados Unidos por ejemplo, ha hecho de la transparencia, la participación y la colaboración los tres valores fundamentales sobre los que se asienta el modelo de gobierno abierto implantado en ese país. La directiva desarrollada por el gobierno federal sobre este tema establece que la transparencia promueve la rendición de cuentas de los responsables políticos, al facilitar a los ciudadanos información oportuna acerca de lo que el gobierno está haciendo. Por su parte, la participación permite a los ciudadanos involucrarse en el proceso de toma de decisiones, aportando ideas y experiencia que optimicen la formulación e implementación de las actuaciones públicas; y la colaboración mejora la eficacia del gobierno en la medida en que propicia la asociación entre de los distintos niveles de gobierno y fundamentalmente, entre el gobierno, las instituciones privadas y los actores sociales (United States Government, 2009: 1)

La apertura de las instituciones públicas se convierte en un importante componente de la comunicación del riesgo porque ayuda a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la Administración e introduce las herramientas más modernas de gestión de la información en el sector público (OECD, 2011: 12). Además, crea toda una estructura de oportunidades que promueve la publicación de información de interés para los ciudadanos, a través de diferentes canales de comunicación principalmente de los medios electrónicos. La calidad de la información pública se mejora al poner en manos de los propios actores, datos e información útiles y acordes con sus verdaderas

necesidades. Desde una perspectiva interna, con el gobierno abierto se institucionalizan una serie de valores democráticos que fortalecen el trabajo diario de las organizaciones, a la vez que crean una conexión instrumental entre valores y acción pública cuyos máximos beneficiados resultan ser los ciudadanos (OECD, 2011: 13).

4.2.2.3 El acceso a los datos públicos (open data)

El acceso a los datos públicos hace referencia a la posibilidad de que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sociales puedan conocer y hacer uso de los datos que se encuentran en poder de las organizaciones públicas, con fines distintos al que inicialmente tenían cuando se elaboraron en la esfera gubernamental (reutilización) o como un simple ejercicio de control sobre la gestión de los asuntos públicos (Comisión Europea, 2003: 94; Linares, 2010: 62). Esta práctica solo es viable cuando no se infringen las normas de confidencialidad sobre información personal, los datos sujetos a la propiedad intelectual o datos relacionados con la seguridad (Junta de Castilla y León, 2011: 39). La tendencia actual es publicar los datos en portales web oficiales con formatos bajo licencias abiertas y, en la mayoría de los casos, sin aplicar el cobro de tasas por su utilización.

En Europa existen importantes ejemplos de este tipo de iniciativas que se remontan a la publicación del Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información (1998); la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003 sobre reutilización de la información del sector público; la estrategia europea sobre open data aprobada en 2011. En el caso español, la Ley 37/2007 de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, transpone con algunos años de retraso la directiva europea previamente mencionada.

La posibilidad de que los ciudadanos y las empresas tengan acceso libre a los datos generados por las organizaciones públicas, es un componente clave de la comunicación del riesgo, pero también es determinante (bajo la perspectiva deliberativa sustentada en los postulados de la gobernanza) en el desarrollo de las tareas de valoración y gestión del riesgo. La idea principal es que el libre acceso a los datos, junto a la iniciativa ciudadana, privada y social, representa una valiosa oportunidad para la innovación gracias a la reducción de las asimetrías de información y a la posibilidad que le brinda a los actores de reutilizar los datos públicos (Comisión Europea, 2009: 9).

Los investigadores de diferentes ámbitos pueden colaborar en el mismo conjunto de datos, emprender nuevas líneas de investigación científica o explorar las correlaciones entre los resultados de las investigaciones llevadas a cabo (Comisión Europea, 2011: 4). Los ciudadanos pueden evaluar las acciones emprendidas por las organizaciones para reducir o mitigar el riesgo, pero además pueden contribuir con sus propias ideas. Por otra, parte el acceso libre a los datos favorece la conexión entre las organizaciones públicas facilitando la interoperabilidad y la reducción de los costos que genera la valoración o el tratamiento del riesgo. Para ello es clave compartir y utilizar los datos generados por otras entidades que hayan enfrentado situaciones similares.

5. Conclusiones

En el capítulo se establece el cuerpo conceptual de lo que es una aproximación del riesgo en la Administración pública. Se limita el alcance de la investigación a la gestión del riesgo que incide sobre el funcionamiento de la Administración y el cumplimiento de sus objetivos, dejando de lado otros roles de las organizaciones públicas, en cuanto a la protección de la vida de las personas (frente a las catástrofes naturales) y la regulación de las actividades humanas generadoras de riesgo. Se entiende el riesgo como la probabilidad de ocurrencia de eventos que pueden incidir negativamente sobre las actividades de la organización y la consecución de sus objetivos. La importancia de abordar el riesgo desde esta perspectiva, se esbozó brevemente al tratar la relación entre eficacia y legitimidad. Cuando se habla de riesgo en la Administración, no solo se hace referencia a las consecuencias instrumentales o procedimentales sobre las organizaciones o el éxito de una política concreta. Se trata también (apoyado en un enfoque sistémico) de considerar cómo la pérdida de eficacia y efectividad de las organizaciones públicas, puede afectar la legitimidad de las instituciones y del propio sistema político.

El concepto de gobernanza ha permitido definir el marco en el que funcionan las organizaciones públicas. De la descripción hecha en el capítulo, se extrae la importancia de incluir (en cualquier análisis de riesgo) la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos decisionales, mediante la formación de redes y subredes de política. Esto sin obviar, el papel central de las organizaciones públicas en la definición de los objetivos colectivos y la defensa del interés general de los ciudadanos.

En el epígrafe referente a la gestión del riesgo en la Administración, se adaptaron conceptos generalmente utilizados en el ámbito privado a las especificidades del sector público. La gestión del riesgo se define como un proceso decisional que le permite a las organizaciones, desarrollar estrategias y acciones concretas para contrarrestar los efectos del riesgo. Gracias al modelo de gestión que se incluye en el epígrafe, es posible visualizar como se desarrollan estos procesos dentro de las organizaciones y cuáles son las etapas que deben llevarse a cabo para tal fin. Además, el modelo permite centrar la investigación en las etapas que son básicas para la toma de decisiones en el ámbito público, como son: la definición del contexto y la valoración del riesgo (identificación, análisis y evaluación). Son las etapas más complejas, donde se generan los inputs requeridos por los operadores políticos para el tratamiento del riesgo.

CAPÍTULO III. LA VALORACIÓN DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA GUÍA DE ACCIÓN

1. Introducción

En las etapas de valoración del riesgo se centra la investigación (identificación, análisis y evaluación) debido a la relevancia que, el tipo de información generada, tiene para la toma de decisiones. El objetivo de este capítulo es definir una serie de elementos teóricos y metodológicos que permitan entender, cómo se concretan estas etapas de detección y análisis del riesgo en la Administración pública. En lo que respecta a los objetivos de la investigación, el contenido del capítulo complementa la definición del riesgo en la Administración; sirve de guía para avanzar en la construcción del modelo teórico; y aporta herramientas prácticas para llevar a cabo la contrastación empírica.

El capítulo se divide en tres partes diferenciadas. En la primera parte se plantean una serie de apuntes generales sobre la valoración del riesgo, incluyendo un epígrafe donde se aborda cómo se produce la percepción del riesgo en la Administración pública y qué desafíos trae consigo. En la segunda parte se describen las etapas de la valoración del riesgo con especial énfasis en la etapa de identificación del riesgo, donde se explica una tipología amplia de riesgos en el ámbito público que sirve de base para la construcción e interpretación del modelo teórico. Finalmente, se desarrolla un epígrafe con las conclusiones del capítulo y su contribución a los objetivos de la investigación.

2. Aspectos generales

La valoración del riesgo es un proceso decisional en el que se genera conocimiento sobre los principales agentes de riesgo que afectan a las organizaciones, por lo que se considera un proceso central de su gestión, seguimiento y control (HM Treasury, 2004: 20). De la literatura se desprende que la valoración del riesgo facilita la identificación de los problemas significativos con los que se enfrentan las organizaciones. Aporta conocimiento útil para diferenciar los riesgos mayores (cuya atención debe ser prioritaria) de los riesgos de menor incidencia en los objetivos programados (cuya atención dependerá de los recursos disponibles y de la capacidad de la organización para internalizar sus efectos).

La valoración del riesgo se ha convertido en un tema central para las organizaciones públicas durante las últimas décadas. En 1995 el gobierno de los Estados Unidos publicó los resultados de un grupo de trabajo, cuyo principal objetivo era la definición de una serie de principios para la valoración del riesgo (así como para su gestión y comunicación) por parte de las agencias federales. Entre las conclusiones destaca la importancia otorgada a la valoración del riesgo como actividad obligatoria de los hacedores de política para identificar y evaluar los factores que inciden negativamente sobre el bienestar de los ciudadanos (específicamente los riesgos ambientales, de la salud y de la seguridad). Como parte de las directrices emanadas del gobierno, se emplazaba a los funcionarios y técnicos a emprender iniciativas que propiciaran la implantación de modelos y herramientas basadas en la perspectiva del riesgo con el fin de facilitar la toma de decisión (United States Government, 1995: 2). Por otra parte, la OCDE viene advirtiendo en los últimos años de la relevancia que tiene la valoración del riesgo para el buen funcionamiento de la Administración pública. Define la valoración del riesgo como una de las actividades más completas y eficaces para lograr que los participantes en las actuaciones públicas, comprendan la magnitud del reto al que se enfrentan y asuman sus responsabilidades frente a los ciudadanos sin ningún tipo de ambigüedad (OECD, 2005: 8).

Avanzar en esta senda requiere el establecimiento de mecanismos de intercambio de conocimiento entre todas las instancias de la organización y de éstas con su entorno. Ello representa un importante reto para cualquier entidad, especialmente para las organizaciones públicas, porque amerita mayores niveles de innovación y de creatividad en su seno, así como la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos que provean una amplia gama de información a los decisores públicos. Información de la que posteriormente, depende del diseño de alternativas eficaces para el tratamiento del riesgo (United States Government, 2007: 8).

Sobre la valoración del riesgo es fundamental tener en cuenta dos aspectos clave. En primer lugar, se trata del proceso que lleva a los participantes de una política o a los miembros de una organización a emitir juicios sobre los riesgos que afectan la consecución de los objetivos propuestos (Cabinet Office, 2002: 48; Graham, 2010: 238). Las organizaciones públicas no escapan al clásico conflicto entre la perspectiva racional que defiende el análisis del riesgo apoyado exclusivamente en la información de carácter científica y estadística, y las perspectivas constructivistas que relacionan el riesgo con los valores, las creencias y los intereses de las personas (Hill, 2011: 6). En

lo que respecta a la valoración del riesgo en áreas sensibles de la acción pública que afectan la salud, la seguridad o el medio ambiente, la tendencia internacional es primar la utilización de la información científica disponible, apoyando cualquier decisión que se tome en datos fiables o evidencia empíricamente contrastable (United States Government, 2007: 8). Esta idea pudiera considerarse un axioma incuestionable que debería extenderse a otras áreas de la acción pública debido al impacto de las medidas que adopta la Administración. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las asimetrías de información en el seno de las organizaciones públicas y la propia complejidad de los problemas tratados limitan cualquier intento de valorar el riesgo siguiendo únicamente patrones técnico-científicos (Comisión Europea, 2000: 8). De ahí la imposibilidad de adoptar decisiones que estén amparados en una sola perspectiva y la necesidad de contar con un marco genérico que permita entender cómo se produce la construcción del riesgo en el ámbito público y cuáles son los mecanismos más idóneos para su valoración.

En segundo lugar, la valoración del riesgo se lleva a cabo a través de un conjunto de tareas que se sintetizan de la siguiente forma: identificación del riesgo, evaluación de la exposición al riesgo y estimación en términos de probabilidad de ocurrencia y de la gravedad de sus consecuencias (Renn, 2006: 26). En los distintos modelos que se han elaborado sobre gestión del riesgo, estas tareas suelen integrarse en tres etapas: identificación del riesgo, análisis del riesgo y evaluación del riesgo (ISO, 2009: 17). Abordar estas tareas permite contar con elementos teóricos y metodológicos de peso para proponer un modelo que permita estudiar el riesgo en las organizaciones públicas y definir las herramientas para su medición. A continuación se profundiza en dos aspectos determinantes de la valoración del riesgo en el ámbito público como son: la percepción del riesgo y los desafíos de la valoración del riesgo.

2.1 Sobre la percepción del riesgo

Uno de los principales problemas de la valoración del riesgo son las diferencias que surgen entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, debido a las múltiples interpretaciones que éstos realizan de un mismo evento (Wiener, 2010: 143). La percepción del riesgo es un concepto que permite entender esta situación. De forma genérica arroja conocimientos sobre la forma como se produce la caracterización del riesgo y los factores que influyen en la configuración de las diferentes posiciones asumidas por los actores. El término apareció en el escenario de la política en la

década de los 60, a partir del interés que suscitó entre los miembros de la comunidad científica y de los responsables políticos, la oposición pública a la tecnología nuclear (Sjöberg, 2003: 16). De forma sintética puede definirse como la valoración intuitiva que hacen las personas del riesgo, como una evaluación subjetiva de la probabilidad que un evento ocurra y de las consecuencias que éste pueda generar (Slovic, 1987: 280). Esta definición es fundamental en la investigación, porque permite entender las diferentes valoraciones que hacen los actores públicos y sociales del caso abordado, sobre la ocurrencia y el impacto de los riesgos que se someten a su análisis.

La percepción del riesgo es el resultado de un proceso de construcción social y cultural en el que intervienen los rasgos individuales de las personas, los valores, los símbolos, la historia y la ideología (Sjöberg, et al. 2004: 8). Los estudios que se han elaborado sobre este tema han permitido demostrar que las personas vinculan sus expectativas, ideas, esperanzas, temores o emociones con situaciones o eventos que tienen una consecuencia incierta, sesgando las valoraciones que realizan de su ocurrencia y de la magnitud de sus consecuencias (Renn, 2008: 31). Además, los juicios que se hacen del riesgo, así como su aceptación social suelen relacionarse no solo con los elementos subjetivos de la persona, sino también con las características cualitativas de los peligros que se afrontan, como por ejemplo: la capacidad de control que las personas tengan sobre éstos, los daños que puedan acarrear para futuras generaciones o su potencial catastrófico (Slovic, 1987: 284; Kasperson, et al. 1988: 178; Pidgeon, 1998: 6).

Al ser el riesgo el fruto de un proceso de construcción social, la percepción de los ciudadanos tiene importantes implicaciones en la toma de decisiones y en el buen funcionamiento de la Administración pública (Slovic et al. 1982: 83; Arias, 2003: 249). Si se parte de la idea que el riesgo significa diferentes cosas para diferentes personas y se considera, como muestra el enfoque de la gobernanza, que en la formulación de las políticas públicas intervienen una multiplicidad de actores con intereses contrapuestos; puede afirmarse que la percepción del riesgo es un factor crucial para que la Administración cumpla con sus tareas. La percepción del riesgo determina, en contextos de alta incertidumbre, aspectos de relevancia para cualquier organización como el diseño o la modificación de los objetivos de una política o programa público, la orientación de los recursos disponibles o la definición del rol de los actores (incluyéndolos o excluyéndolos) en la gestión del riesgo (Jasanoff, 1998: 93).

Una cuestión central en el ámbito de la Administración pública es conciliar las múltiples interpretaciones de riesgo en una política o actuación concreta, para así poner en marcha mecanismos de acción colectiva que permitan mitigar sus consecuencias adversas (Kasperson, et al. 1988: 178). Uno de los mayores obstáculos en este tema es la brecha entre el juicio de los expertos y el juicio de los ciudadanos sobre un mismo evento, lo cual es considerado un conflicto clave en el estudio de la percepción del riesgo (Jasanoff, 1998. 91; Sjöberg, et al. 2004: 8; Majone, 2010: 121). Dicho de otro modo, se trata de la dualidad entre la perspectiva racionalista y las perspectivas vinculadas con las ciencias sociales, cuyo alcance se extiende a la arena pública.

Un conflicto de esta naturaleza se ha mantenido históricamente en el seno de la Administración pública, como consecuencia de las diversas interpretaciones (visión política y visión técnico-burocrática) que los actores hacen de la realidad social en la que se debe intervenir. El paradigma de la nueva gestión pública, por ejemplo, ofrece al respecto una clara y radical solución. Plantea la separación de la Administración y de la política, es decir, la separación del ámbito técnico-gerencial que está sustentado en razonamientos economicistas, del ámbito político donde se concentra la definición de las líneas estratégicas y su marco genérico de actuación.

La visión política y la visión técnico-burocrática son defendidas en el seno de la Administración por actores de peso en la formulación de las políticas públicas. Se trata de los responsables políticos y del cuerpo de funcionarios y personal técnico de la Administración, quienes suelen realizar la definición del riesgo en función de sus objetivos e intereses propios. La conducta de los responsables políticos por ejemplo, está sujeta a estrategias y fines cuyo cumplimiento determinan la convalidación o no de su mandato por parte de los ciudadanos. La definición del riesgo se ve marcada por un objetivo inmediato como es la reelección en el cargo, sin menoscabar el cumplimiento de las responsabilidades democráticas inherentes al rol que cada uno tiene en la Administración. Por otra parte, lo que pudiese denominarse el estamento técnico-burocrático está sujeta al cumplimiento estricto de la legalidad; a la consolidación de su poder mediante el aumento de sus recursos presupuestarios y al incremento de su peso en la toma de decisiones (Buchanan, 1984. 19). De ahí que la definición del riesgo este sometida al cumplimiento del marco normativo y procedimental que prime en la Administración, así como en los intereses corporativos del estamento técnico-burocrático. La literatura muestra que esta confrontación de perspectivas e intereses es imprescindible para la adecuada concepción de las políticas

públicas; las aportaciones de políticos y funcionarios en un marco de colaboración e intercambio estratégico de recursos aseguran una mejor comprensión de la realidad social (Baena, 2000: 288).

Pero en la elaboración de las políticas públicas interviene también actores ajenos a la Administración, por cuanto un solo actor raramente puede controlar todas las variables que intervienen en la toma de decisiones (Keeney, 1982: 805). Es muy difícil llegar a creer que las decisiones políticas y administrativas solo se efectúan considerando los factores e intereses internos de las organizaciones públicas (Baena, 2000: 199). En este caso, hay que tener en cuenta el papel de los actores privados y sociales en los procesos decisionales, así como los intereses que defienden en lo que respecta a la búsqueda de renta o de beneficios materiales y no materiales derivados de las actuaciones públicas. Cuando en una política intervienen múltiples actores, las diferencias en la percepción del riesgo se producen como consecuencias de las asimetrías de información entre los participantes y del sesgo generado por el peso que éstos dan a los valores y compromisos del grupo al que pertenecen (Pidgeon, 1998: 6).

Por supuesto, surgen conflictos entre dos tipos de racionalidades. Por un lado, la visión meramente técnica de los funcionarios de la Administración que se manifiesta en la realización de estudios de viabilidad o en la capacidad de veto sobre cualquier propuesta contraria a los criterios que hayan definido; y por otro lado, la visión que el resto de los actores puedan tener del riesgo de acuerdo con sus propias experiencias y valoraciones subjetivas. Estos conflictos son clave para analizar las interpretaciones que, de un mismo riesgo, realizan los actores públicos y sociales del caso abordado en la contrastación empírica de esta investigación.

Los aportes de los estudios enmarcados en la perspectiva psicológica establecen algunos patrones en la percepción del riesgo que dan muestra de este conflicto. La mayoría de las investigaciones han confirmado por ejemplo, una tendencia entre las personas a sobrestimar eventos asociados con una baja probabilidad de ocurrencia y a subestimar los riesgos asociados con una alta probabilidad de ocurrencia (Majone, 2010: 121). Además, en la percepción del riesgo se producen sesgos que inevitablemente condicionan la interpretación que se hace de la realidad. Lo más probable es que los actores recurran a experiencias pasadas (sesgo de disponibilidad) para estimar la frecuencia o la probabilidad de un evento; que sobreestimen esa probabilidad estableciendo una asociación del evento con otros eventos ya conocidos

(efecto anclaje); o que subestimen su magnitud cuando la distribución de sus efectos adversos es uniforme en el tiempo y su impacto no se concentra en un momento específico (Kasperson et al., 1988: 184; Taylor, 2004: 4).

2.2 Desafíos de la valoración del riesgo

Cualquier valoración del riesgo en las condiciones descritas en el epígrafe anterior, requiere la definición de un marco referencial donde se establezcan criterios claros para determinar la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de los efectos esperados. Es fundamental que los hacedores de políticas y los actores involucrados cuenten con habilidades para predecir las percepciones del riesgo de sus interlocutores, de manera que estén en condiciones de fijar acuerdos comunes y de promover el dialogo transparente y efectivo entre ellos (Pidgeon, 1998: 12). De lo contrario, los conflictos entre los actores suelen ser recurrentes debido a la existencia de interpretaciones contrapuestas que podrían afectar la conformación de la agenda pública y, por ende, el cumplimiento de los objetivos que se hayan propuesto (International Risk Governance Council, 2009: 18).

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es la posibilidad que las percepciones de un actor dominen todo el proceso decisional. Es probable que cada actor trate de imponer sus criterios de acuerdo con su interpretación de la realidad (basada en sus ideas, creencias e ideologías, etc.). La Administración puede verse atrapada en la visión que determinados actores mantienen de la realidad, en los prejuicios o estereotipos que configuran esa visión y que forman parte de su sistema de creencias y valores. Bajo tales circunstancias, se reduce la capacidad política y técnica de la Administración para gestionar de manera plural la diversidad de ideas existentes en la sociedad, mermando la representación de aquellos grupos que, por contar con escaso poder y recursos limitados, ven restringida su participación en la red.

Esta situación afecta sin duda (a medio o largo plazo) las reglas democráticas que deben guiar la acción pública, por lo que muchos autores han introducido el concepto de democratización del riesgo, como una forma de promover la apertura de la toma de decisiones al escrutinio público (Arias, 2003: 251). Se pone a prueba la capacidad de la red para desarrollar mecanismos estables que permitan compartir valoraciones del riesgo y aumentar la legitimidad de sus soluciones; y convertir los objetivos comunes

en valores que estén arraigados en cada uno de los actores participantes, más allá de las metas particulares que pretendan alcanzar.

3. Etapas de la valoración del riesgo

3.1 Identificación del riesgo

La identificación del riesgo es una tarea que arroja información sobre el tipo de situaciones adversas a las que están expuestas las organizaciones. Mejorar la capacidad de las organizaciones para centrar sus esfuerzos y recursos limitados en los riesgos clave, así como reducir el coste que generan la dispersión de información y el desarrollo de acciones aisladas con escaso impacto en la optimización de su funcionamiento (OECD, 2002: 130).

Esta tarea incluye, en primer término, la identificación y priorización de las variables que tienen una fuerte influencia en los resultados esperados o en la consecución de los objetivos propuestos. Cada variable se caracteriza por tener dos posibles estados, uno de éxito y otro de fracaso (Alberts y Dorofee, 2009: 16). Un análisis detallado por parte de los miembros de la organización permite conocer las condiciones positivas o negativas que marcan el desarrollo de cualquier iniciativa pública y, a partir de la información obtenida, establecer la caracterización de cada una de estas variables en su estado de éxito o fracaso. Se recomienda usualmente la elaboración de un amplio set de variables que permita contar con un modelo genérico de análisis a la hora de valorar el riesgo en las organizaciones. Este aspecto se ha considerado para justificar la construcción del modelo teórico en la investigación y su posterior contrastación empírica. En definitiva se trata de responder a las siguientes preguntas clave, cuya adaptación dependerá del tipo de estudio que se realice (Alberts y Dorofee, 2009: 17):

1. Cuáles son las circunstancias, condiciones y eventos que conducen hacia el éxito de una política o a la consecución de sus objetivos;
2. Cuáles son las circunstancias, condiciones y eventos que conducen hacia el fracaso de una política o a la consecución de sus objetivos.

En segundo lugar, se realiza un análisis de las variables identificadas con el objetivo de definir aquellas variables de mayor peso en los casos concretos que se estudian. Para ellos, se emplean regularmente técnicas de análisis cualitativo que se basan en los juicios emitidos por los miembros de las organizaciones. Como una actividad posterior

o paralela a ésta, se establece una relación de riesgos asociados a cada una de estas variables. El estado negativo de las variables identificadas representa el riesgo potencial, porque define la circunstancia en la que se genera una pérdida (Alberts y Dorofee, 2009: 27). A partir de este análisis se construye una tipología de riesgos que dan forma a un portafolio de riesgos o a un mapa de riesgos.

La dificultad de estas actividades en las organizaciones públicas se derivan del coste que supone para cualquier organización la realización de procesos continuos de análisis de riesgo entre sus miembros y los conflictos que se producen como consecuencia de los juicios emitidos por los participantes (visto los factores que intervienen en la percepción del riesgo). Este coste es mayor cuando las organizaciones no han realizado procesos similares con anterioridad y no cuenta con información que le pueda servir de punta de partida. En este sentido, la solución pasa por la definición de un modelo sólido que incluya las variables clave en el funcionamiento de la organización y la concreción de una tipología inicial de riesgos para su medición. Este modelo debe estar sustentado en las experiencias de otros actores y en las investigaciones que se hayan hecho previamente sobre el tema. A continuación se plantean algunos elementos teóricos que permitirán avanzar en este cometido, principalmente en lo que se refiere a la caracterización de los riesgos en las organizaciones públicas.

3.2 Tipos de riesgos en las organizaciones públicas

Hablar de tipos de riesgo es un ejercicio complejo debido a los múltiples criterios que suelen utilizarse en su categorización y tratamiento. Muestra de ello es que muchos de los riesgos convencionales van tomando nuevas formas con el tiempo, mientras van surgiendo otros riesgos con una incertidumbre extrema y un potencial daño extenso e irreversible (OCDE, 2003: 32). Uno de los criterios más utilizados para la categorización del riesgo se enfoca el ámbito geográfico en el que éste desarrolla, ya sea de tipo global, nacional o subnacional. El riesgo global por ejemplo, se ha convertido en los últimos años en un importante tema de estudio debido al impacto económico y social que sus resultados generan de forma encadenada entre diferentes países o regiones del mundo (Hutter, 2006: 218). La complejidad de este tipo de riesgo hace que sus efectos sean simultáneamente globales como locales (Beck, 2002: 225), extendiéndose en la esfera internacional el concepto de gobernanza y con éste, la necesidad de que los gobiernos diseñen mecanismos de colaboración multilateral para su debido tratamiento (Zinn, y Taylor, 2006b: 55; World Economic Forum, 2011: 42).

Otra forma común de clasificar el riesgo es por su naturaleza, haciendo hincapié en los riesgos de carácter económico, social, medioambiental, tecnológico o geopolítico etc. Hill (2011: 6) clasifica los riesgos en función de la entidad generadora destacando la seguridad y la salud humana; los recursos ambientales; la propiedad los edificios y otros activos; financieros; políticos y de reputación; tecnológicos y operacionales. Esta multiplicidad de criterios dificulta la definición estándar de los tipos de riesgos que afectan a las organizaciones públicas. Pero lo que puede considerarse una seria limitación, es parte de la solución al problema. La mejor manera de clasificar el riesgo en las organizaciones (sean estas públicas o privadas) es siguiendo un enfoque holístico y dejando de lado cualquier tipología estática o coyuntural de las situaciones que se enfrentan. La elaboración y el mantenimiento de una amplia relación de riesgos (portafolio de riesgos) se han popularizado en las organizaciones como una herramienta útil para sistematizar la información disponible y facilitar la valoración del riesgo de manera amplia e interconectada (Banham, 2005: 14; Hill, 2011: 6).

Para el diseño de una clasificación referencial sobre riesgo en la Administración pública, la identificación de los componentes (o variables) clave de las organizaciones se ha considerado el criterio base. A partir de los resultados obtenidos en este análisis puede construirse una tipología de los eventos que comúnmente afectan a su funcionamiento y la consecución de sus objetivos. En este sentido, se plantean dos niveles de análisis que, siguiendo un enfoque sistémico y organizativo, se sustentan en los siguientes supuestos. Por un lado y siguiendo un enfoque sistémico, se entiende que las organizaciones públicas forman parte de un sistema más amplio en el que sus componentes interaccionan entre sí y con el entorno en el que se desenvuelven. De ahí, que la interconexión y el entorno se consideren elementos clave para establecer una tipología de riesgos. Por otro lado, desde un enfoque meramente institucional, las organizaciones pueden ser vistas como unidades específicas con una serie de elementos internos que no sólo las definen, sino que también determinan su funcionamiento y sus principales objetivos. A partir de la identificación de estos elementos es posible definir una tipología de riesgos que pudieran considerarse riesgos de carácter institucional.

3.2.1 Riesgos sistémico y específico

Para adoptar una clasificación del riesgo la economía financiera ofrece un importante aporte que puede ser extrapolable a las organizaciones públicas. El riesgo en las empresas lo divide en dos componentes básicos: riesgo sistemático y riesgo no sistemático o específico (Núñez y Cano, 2002: 3). En el primer caso, los objetivos centrales de la organización (para las empresas privadas se trata fundamentalmente de la rentabilidad y para las organizaciones públicas la provisión de bienes públicos, así como la garantía de los derechos y libertades de las personas) se ven afectados por fuerzas globales que inciden sobre la totalidad del mercado.

El concepto de riesgo sistemático se relaciona con el concepto de riesgo sistémico (OCDE, 2003: 32; Klinke y Renn, 2006: 2; World Economic Forum, 2010: 11). Su lógica es la misma, se trata de eventos súbitos o contruidos a lo largo de tiempo que, teniendo efectos de enorme impacto sobre la estabilidad y el funcionamiento del sistema, se extienden rápidamente por todos sus componentes debido a la interconexión que los caracteriza (Wiener, 2010: 137). En el caso del riesgo específico, el cumplimiento de los objetivos de la organización se ve afectado por su propia variabilidad. Comparado con el riesgo sistémico, el impacto del riesgo específico se limita a una sola unidad del sistema, es decir, a una sola organización. Es necesario destacar que internamente la interconexión entre las partes de la organización facilita la extensión de las consecuencias del evento a lo largo de todos sus componentes.

3.2.2 Riesgos estratégico, ambiental y operacional

El segundo nivel de análisis (centrado fundamentalmente en la organización y en sus componentes internos) se ha convertido en una importante línea de investigación en los últimos años, por la importancia que tiene para la consecución de sus objetivos el conocimiento de las fuentes y los tipos de riesgos que inciden sobre su desempeño (Hutter, B. 2006: 217).

Waring y Glendon (1998: 181-182) clasifican los riesgos en función de los elementos externos e internos que son clave para el buen funcionamiento de las organizaciones. Entre los elementos externos destacan la economía y los mercados; la política pública y la regulación; el clima social y político; la tecnología; la historia y las condiciones territoriales. En el caso de los elementos internos destacan los factores humanos como

las percepciones y el significado del éxito; la cultura organizativa; las relaciones de poder; la toma de decisiones y los procesos políticos. Atkinson y Webb (2005: 32) identifican en las organizaciones tres áreas sensibles al riesgo. A partir de los resultados obtenidos, los autores definen tres tipos de riesgo como son: el estratégico, el ambiental y el operacional (ver Figura 4). Esta metodología utilizada por los autores para la clasificación del riesgo, sirve de base para avanzar en la construcción del modelo teórico que se plantea en los objetivos de la investigación. En consecuencia, es posible identificar las variables clave en el funcionamiento de las organizaciones para definir posteriormente los riesgos asociados a cada variable.

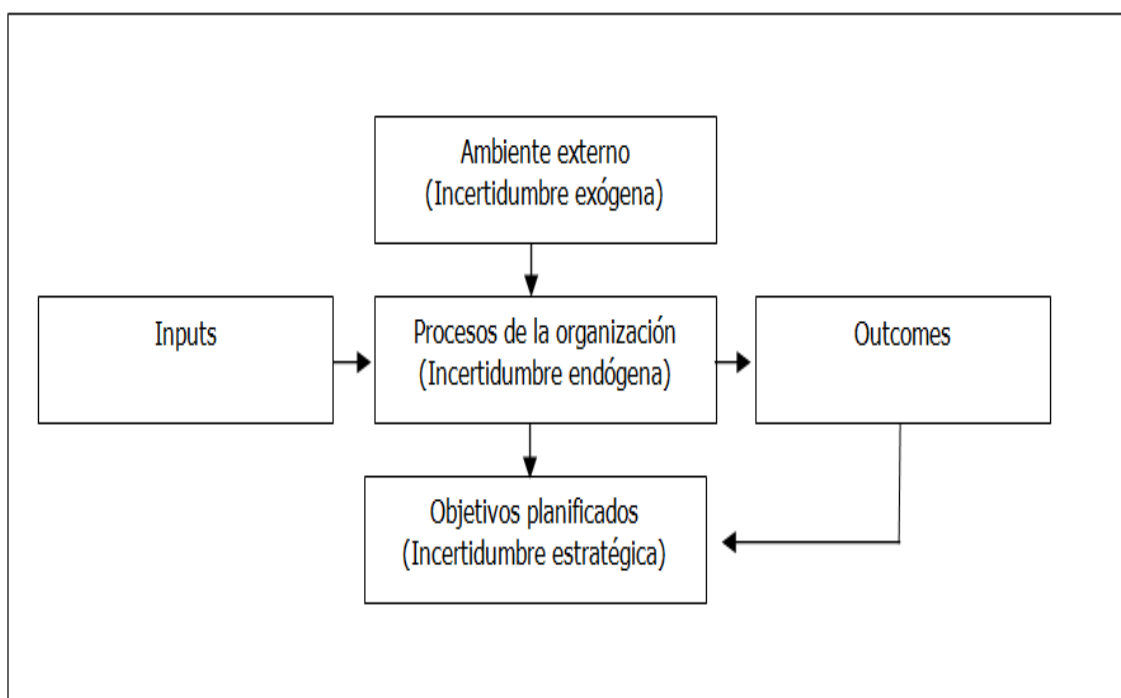


Figura 4. Elementos de riesgo en las organizaciones. Fuente: Atkinson y Webb (2005: 28).

El primer tipo de riesgo es el riesgo estratégico, el cual tiene que ver con la definición de las estrategias que, articulando los elementos internos y externos de la organización, se ponen en marcha para la consecución de sus objetivos. Una cuestión central de este tipo de riesgo es la interpretación que la organización hace del entorno en el que se desenvuelve, de cuáles son las expectativas ciudadanas con respecto a su funcionamiento y de las estrategias que adoptan para hacer frente a los retos del momento. El riesgo ambiental se vincula con la posibilidad de que los cambios en el entorno de la organización (entre ellos las tendencias económicas, sociales, tecnológicas, o políticas) afecten directamente su funcionamiento. Para contrarrestar

este tipo de riesgo es determinante que las organizaciones tengan la capacidad para adelantarse a las transformaciones del entorno y puedan adecuar los elementos internos a las nuevas exigencias del entorno.

Por su parte, el riesgo operacional se refiere a la posibilidad de pérdida directa o indirecta como consecuencia de procesos internos inadecuados o fallidos de las personas o de los sistemas (Power, 2004: 29). Este tipo de riesgo es de dos tipos: el riesgo de cumplimiento o el riesgo de procesos (Atkinson y Webb, 2005: 32). En el primer caso, se trata de la posibilidad de que el sistema de la organización falle de forma accidental o deliberada como consecuencia de la negligencia de sus miembros, afectando así la provisión de los bienes y servicios. En cambio, el riesgo de procesos se refiere a la posibilidad de que el diseño de la organización no se corresponda con el entorno ni con los fines para los cuales ha sido creada, incidiendo de esta forma sobre la consecución de sus objetivos.

En este nivel de análisis centrado específicamente en las organizaciones, la interconexión que caracteriza a los llamados riesgos sistémicos continúa siendo un factor clave en la definición del tipo de riesgos que afectan internamente a las organizaciones. En efecto, los componentes de la organización a los Atkinson y Webb (2005: 32) asocian los riesgos no funcionan de manera aislada, forman un entramado que se encuentra interconectado entre sí, facilitando la propagación de las consecuencias adversas que uno o varios eventos pueden generar en la organización.

3.2.3 Riesgos primarios y secundarios

En las organizaciones públicas también puede identificarse los llamados riesgos primarios y secundarios. Esta clasificación del riesgo se basa en el doble impacto que puede tener un mismo evento sobre la organización principalmente, en lo que respecta a los elementos materiales e inmateriales que la definen. Para Power (2004: 29), el riesgo primario tiene que ver (visto desde una perspectiva material) con el impacto de las consecuencias de un evento sobre el funcionamiento de la organización. Mientras que para este autor, el riesgo secundario hace referencia al impacto de las consecuencias de ese mismo evento sobre la credibilidad de la organización, lo que comúnmente se conoce en ámbito privado como la reputación de la empresa.

Power (2004: 29) lo ejemplifica presentando el caso de un directivo público que usa de forma inadecuada los bienes de la organización. Sus actuaciones repercuten negativamente en el estado financiero de la entidad (riesgo primario), trayendo consigo una pérdida de recursos materiales que se refleja en su rendimiento. Las consecuencias de estas actuaciones son mayores cuando las conductas reproducidas en la organización se difunden ante la opinión pública, lo que termina afectando seriamente su prestigio y su credibilidad frente a los ciudadanos (riesgo secundario). Al estar las organizaciones públicas sometidas al escrutinio constante de la población, el riesgo secundario se traduce en la generación de una matriz de opinión contraria a la organización pero también en el peor de los escenarios, a la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus propias instituciones.

3.3 Análisis y evaluación del riesgo

La finalidad de esta tarea es evaluar los riesgos previamente identificados, a través de una detallada valoración de sus dos componentes básicos como son (ver Figura 5): la existencia de una amenaza (causa) y las consecuencias esperadas (efecto). En el primer componente se trata de evaluar la probabilidad de ocurrencia del evento y en el segundo, medir el impacto de sus consecuencias en los resultados u objetivos propuestos (HM Treasury, 2004: 19). En lo que respecta a la investigación, estos componentes son fundamentales en la contrastación empírica, pues se emplean como base para el análisis de riesgo por parte de los actores que intervienen en la política estudiada.

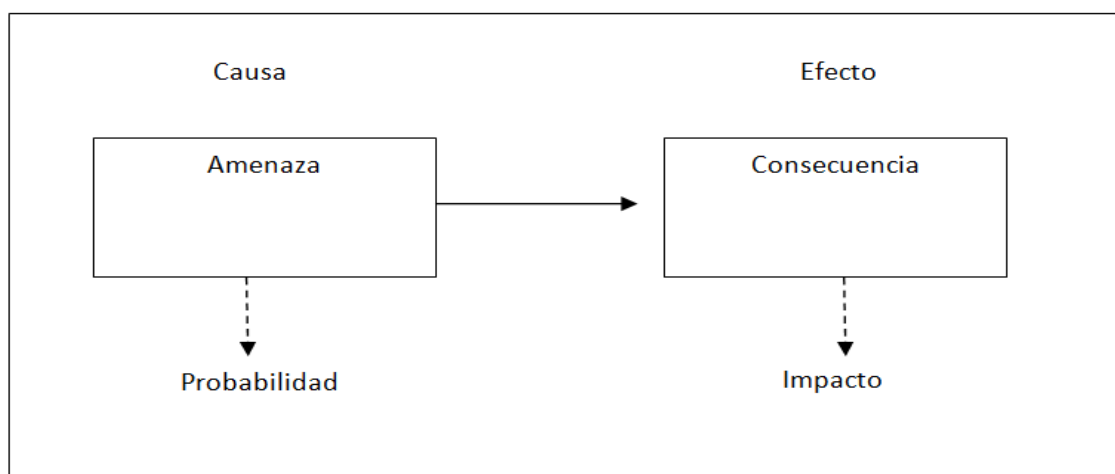


Figura 5. Componentes del riesgo. Fuente: Alberts y Dorofee (2009: 8)

El análisis de riesgos se realiza utilizando un conjunto de fuentes de información de carácter objetiva como por ejemplo (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 21): registros y/o estimaciones anteriores; experiencias relevantes en este tipo de análisis o similares; prácticas y experiencia de otras instituciones en actividades afines; literatura o publicaciones especializadas en la materia; experimentos y prototipos efectuados previamente; modelos económicos, de ingeniería u otros; y opiniones o juicios de especialistas y expertos. Cuando en las organizaciones no se cuenta con fuentes fiables o con suficiente información que permitan hacer un análisis objetivo de los riesgos identificados, se efectúan valoraciones subjetivas basadas en las opiniones que emiten sus miembros a través de grupos de discusión o entrevistas personales (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 21).

Este último caso puede ser el más típico en las organizaciones públicas, debido a la escasa utilización técnica de análisis cuantitativo y de sistemas objetivos de medición. En el caso español se produce este fenómeno, porque la actuación de la Administración pública se ha orientado preferentemente a los procesos y no a los resultados dejando de lado la medición de los impactos de sus actuaciones en la realidad social (Arenilla, 2008: 114). Sin embargo, al comparar y analizar las experiencias internacionales, se constata cómo otros países, especialmente los anglosajones han promovido en las últimas décadas el diseño y la aplicación de instrumentos de medición en sus Administraciones.

Las organizaciones pueden emplear técnicas cuantitativas o cualitativas para analizar el riesgo. La utilización de una u otra dependerá del tipo de información de la que dispongan y de los recursos disponibles para la realización de estos análisis. En el caso de las técnicas cuantitativas, se emplean valores numéricos para la elaboración de modelos matemáticos que permiten determinar la probabilidad de ocurrencia y el impacto de las consecuencias, por lo que la calidad de los resultados depende de la precisión y fiabilidad de los datos disponibles. En el caso de las técnicas cualitativas se utilizan palabras o escalas que describan los niveles de ocurrencia del evento (por ejemplo: casi certeza, probable, posible, imposible y raro) y la magnitud de sus consecuencias (por ejemplo: insignificante, menor, moderado, mayor, muy alto). Independientemente de las fuentes a las que se recurra y el tipo de técnica utilizada, diversos autores coinciden en destacar la importancia de la comunicación del riesgo en esta etapa del proceso de gestión. La transparencia y la apertura de datos a los actores que participan en la toma de decisiones facilitaría las tareas de análisis, pues

promovería el intercambio de información entre los interesados, a la vez que incrementaría la fiabilidad de los resultados obtenidos al hacerlos más cercanos a la realidad estudiada (Hill, 2011: 7).

La evaluación de riesgos se produce como último paso tras la obtención de los resultados del análisis que se haya realizado (probabilidad de ocurrencia y magnitud del impacto). Supone contrastar los niveles de riesgo detectados, con los criterios que han servido de marco en el proceso de toma de decisiones (ISO, 2009: 18). Son criterios que giran en torno al tipo de riesgo que la organización debe atender de forma prioritaria; los recursos disponibles para internalizar el coste de algunos riesgos; los objetivos de la organización o de la política que se estudia, el marco legal y regulatorio etc. Generalmente, la definición previa del contexto aporta los criterios que pueden ser utilizados en la evaluación del riesgo.

Cuando el análisis de riesgos se ha efectuado con fuentes y técnicas cuantitativas, en la evaluación se da continuidad a este proceso. Se asigna valores a cada uno de los criterios y se realiza una serie de cálculos matemáticos para establecer una priorización de los riesgos que deben ser tratados. Cuando el análisis se ha efectuado con fuentes y técnicas cualitativas, mediante la construcción de matrices que combinan los criterios (vistos como atributos de carácter cualitativo) se priorizan los riesgos y se genera información de utilidad para su tratamiento (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 29).

La información definitiva que se obtiene por medios cuantitativos y cualitativos puede sistematizarse a través de un mapa de riesgos (en algunos casos se denomina portafolio de riesgos). En este mapa, se reflejan las variables ordenadas en función de su grado de importancia y los riesgos asociados a cada una de ellas, atendiendo a la priorización hecha tras el análisis y la evaluación. Esta herramienta es muy útil para ofrecerles a los operadores políticos una visión amplia y clara de los riesgos que afectan a la organización o a una política pública en concreto.

4. Conclusiones

El capítulo III contribuye a la consecución del primer objetivo de la investigación referido a la construcción de un marco teórico referencial sobre riesgo en la Administración pública. Al centrarse específicamente en la valoración del riesgo,

delimita el alcance de la investigación al estudio de las tareas que generan información clave en los procesos decisionales, cuya finalidad es enfrentar las consecuencias del riesgo en las organizaciones. La valoración del riesgo se define como una secuencia de tareas que llevan a la identificación, análisis y evaluación del riesgo. Son tareas que obligatoriamente deben llevar a cabo las organizaciones públicas, para asegurar su buen funcionamiento y la consecución de sus objetivos.

A lo largo del capítulo se justifica teóricamente la construcción del modelo para la detección y análisis del riesgo en la Administración. La complejidad de las propias organizaciones públicas hace necesario el diseño de un modelo teórico que oriente el esfuerzo de sus miembros y de los actores que participan en la toma de decisiones, a la hora de gestionar el riesgo. Cuando las organizaciones no cuentan con experiencia e información previa que sirva de base para avanzar en el desarrollo de estas tareas, disponer de un modelo teórico que sirva de base para iniciar la valoración del riesgo, reduce considerablemente el costo que supone comenzar de cero. Parte de este costo se deriva de los conflictos que se generan entre la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos decisionales.

El epígrafe sobre percepción del riesgo aporta una serie de elementos teóricos para entender el riesgo como una construcción social donde intervienen valores, creencias, costumbres, símbolos etc. Si se parte de la idea que en los procesos decisionales intervienen múltiples actores con diferentes trayectorias e intereses propios (nuevamente el concepto de gobernanza adquiere vigencia), es inevitable que surjan conflictos durante la valoración del riesgo, a la hora de interpretar la realidad. En este sentido, una aproximación del riesgo en la Administración público pasa por explicar cómo se da la percepción del riesgo y cómo se pueden orientar las posiciones de los actores, para adoptar estrategias de acción comunes. En la investigación el concepto de percepción del riesgo permite entender las diferentes interpretaciones que los actores tienen de los riesgos que pudieran afectar a una misma política. Estas distintas interpretaciones se manifiestan a través de la valoración que hacen de su probabilidad de ocurrencia y de la magnitud de su impacto.

Al abordar la identificación del riesgo se han presentado los desafíos a los que deben hacer frente las organizaciones para completar esta tarea, así como las herramientas metodológicas de las que disponen. La información suministrada sustenta teóricamente la decisión adoptada en esta investigación, de construir el modelo teórico para la

detección y análisis del riesgo en torno a las variables clave de las organizaciones y de los riesgos asociados a cada uno de ellas. La metodología utilizada por autores como Waring y Glendon (1998) o Atkinson y Webb (2005) en la definición de una tipología de riesgos basada en la identificación de los elementos clave de las organizaciones, sirve como un valioso antecedente que respalda la propuesta planteada en la investigación. No es posible estudiar el riesgo en la Administración pública, sin un soporte adecuado que permita sistematizar la información y orientar los juicios emitidos por la multiplicidad de actores que intervienen en los asuntos públicos.

La descripción hecha de las tareas de valoración del riesgo ofrece un esquema sencillo para realizar la contrastación empírica y aporta herramientas metodológicas de enorme utilidad en este sentido. A los fines de la investigación, la aplicación del modelo para la detección y análisis del riesgo requiere como primer paso la identificación del riesgo, seguido de su análisis y posterior evaluación. Todo ello, precedido por la definición del contexto en el que funciona la organización o se implementa la política que se somete a estudio. Se entiende que la valoración del riesgo debe ser el resultado de un proceso participativo donde se tengan en cuenta las opiniones de todos los actores que intervienen en la política, por lo que deben implementarse técnicas e instrumentos de análisis que recojan cabalmente sus juicios sobre las variables y riesgos tratados.

CAPÍTULO IV. MODELO PARA LA DETECCIÓN Y ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Introducción

La valoración del riesgo es un paso clave para generar conocimiento sobre las situaciones imprevistas que deben afrontar las organizaciones públicas. Como se afirmó en el capítulo anterior, esto se traduce en la realización de una serie de tareas como son la identificación del riesgo, la evaluación de la exposición al riesgo y su estimación en términos de probabilidad de ocurrencia y de la gravedad de sus consecuencias. Sin embargo, una adecuada valoración del riesgo necesita contar con un modelo de referencia que facilite la identificación y el análisis de los eventos que comúnmente afectan el desempeño de las organizaciones públicas. Más aún, cuando las organizaciones no cuentan con trabajos previo que puedan servir de guía en el análisis de riesgo.

El objetivo de este capítulo es avanzar en la construcción de un modelo con estas características. Para ello, se estudian las organizaciones como unidades específicas, con una serie de variables externas e internas que las definen. Aquellas variables que en situaciones de alta incertidumbre, determinan su buen funcionamiento y garantizan la consecución de sus objetivos. Se trata de identificar las variables clave en las organizaciones públicas y precisar cuáles son los riesgos que están asociados a cada uno de ellas. El concepto de capacidad institucional brinda un esquema teórico ideal para este fin, pues siendo un concepto dinámico permite enfocar el estudio de las organizaciones en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades que les son asignadas.

El capítulo consta de seis partes diferenciadas. En la primera se abordan algunas notas teóricas sobre el concepto de capacidad institucional, incluyendo una breve justificación de su utilización como base conceptual para la identificación de las variables clave y de los riesgos en la organización. Posteriormente, se explica la importancia de la perspectiva relacional en la construcción de la capacidad institucional, manteniendo la influencia de los conceptos de gobernanza y de redes de política o acción pública. En la tercera parte se describen las variables no formales de la capacidad institucional, es decir, aquellos elementos intangibles que influyen en el desempeño de las organizaciones. Seguidamente, se efectúa un exhaustivo recorrido

teórico y metodológico por algunos modelos de capacidad institucional con la finalidad de identificar las variables clave en las organizaciones de acuerdo con las perspectivas más difundidas en la actualidad. En la quinta parte se presenta un modelo genérico con las variables que servirán de base en la investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

2. Notas sobre capacidad institucional

2.1 La importancia del concepto de capacidad institucional

El concepto de capacidad institucional se ha empleado principalmente en la cooperación internacional para identificar los déficits institucionales de los países en vías de desarrollo y asegurar la adecuada inversión de los fondos provenientes de la ayuda internacional. En la última década, este concepto se ha extendido a los países desarrollados debido a la preocupación de los responsables políticos, porque las organizaciones públicas enfrenten de manera eficaz y efectiva los cambios sociales impulsados por el desarrollo científico-tecnológico y las crecientes demandas sociales. Se trata de asegurar la capacidad resolutive de la Administración en contextos caracterizados por una alta complejidad e incertidumbre, por cuanto las organizaciones públicas no pueden hacer frente a los retos actuales con las construcciones y capacidades propias de la sociedad industrial (Prats, 2005: 47).

Mediante el concepto de capacidad institucional es posible definir los recursos y las habilidades que deben desarrollar las organizaciones públicas para alcanzar sus objetivos y asumir nuevas responsabilidades. Permite identificar las capacidades que, estando asociadas a variables específicas de la Administración, son determinantes para sobrevivir en lo que Beck (1998) ha denominado la sociedad del riesgo. Es un concepto que permite analizar las nuevas exigencias del entorno y hacer comparaciones con otras organizaciones, lugares y referentes históricos (Honadle, B. W. 2001: 83).

Los distintos modelos teóricos que se han elaborado para abordar la capacidad institucional, se basan en el análisis de estas variables (internas y externas) de la organización. Esto brinda a los responsables políticos una guía sobre cuáles son los aspectos a los que debe prestar mayor atención para mejorar el desempeño de las organizaciones y garantizar la consecución de sus objetivos (ver Figura 6).

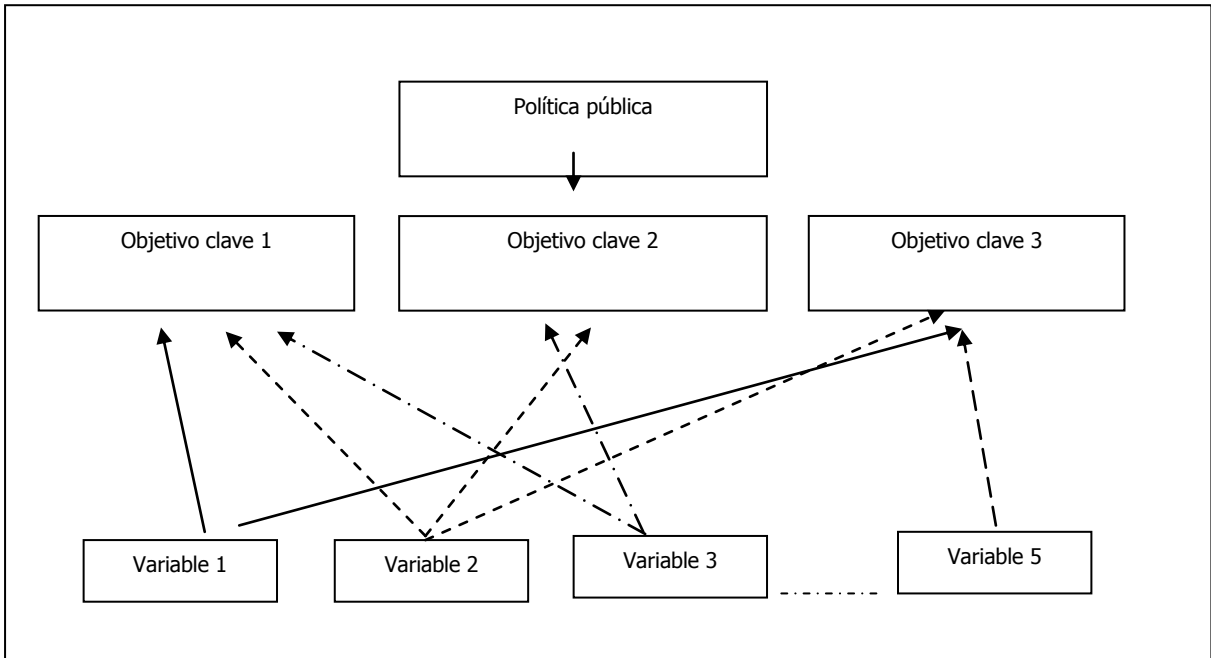


Figura 6. Relación de las variables de la organización y los objetivos de una política. Fuente: elaboración propia a partir del modelo presentado por Alberts y Dorofee (2008: 17)

2.2 Evolución del concepto y distintos enfoques

La capacidad institucional siempre ha estado presente en la ciencia política y de la administración, sin embargo, la forma de abordar este concepto ha variado con los años. En ello ha influido la promoción de distintas corrientes de pensamiento por parte de los organismos multilaterales y las diversas ideas que, en el marco de determinadas coyunturas históricas, han difundido con mayor o menor suerte los expertos internacionales. La preocupación por atender las necesidades de los nuevos estados postcoloniales; la preocupación por la estabilidad de los países en vías de desarrollo; el auge de la cooperación internacional; la introducción de criterios asociados al desarrollo sostenible; el mejoramiento de la calidad de la democracia; la introducción del concepto de sociedad del riesgo y la difusión de nuevos conceptos como buen gobierno y gobernanza, han marcado la evolución de los enfoques que sobre capacidad institucional se han desarrollado en las últimas décadas.

En un primer momento, la preocupación de los organismos multilaterales y los esfuerzos de los especialistas se orientaron a la creación de instituciones estatales (*institution building*). Eran los años posteriores a la segunda guerra mundial (entre los 50 y 60 del siglo pasado), cuando numerosos países habían alcanzado la

independencia e iniciaban un proceso de transición hacia la constitución de sus nuevos Estados (Trostle et al., 1997: 63). El objetivo prioritario era promover la configuración de un andamiaje institucional autónomo y operativo que garantizara la estabilidad social y el desarrollo económico de los nuevos países (Morgan, 2002: 14).

A partir de la década de los 60 y 70, la atención se centró más en el fortalecimiento de las instituciones (*institution strengthening*); ya no se trataba de construir nuevas instituciones sino de consolidar las instituciones existentes pensando en la necesidad de dar respuestas acertadas a las expectativas ciudadanas (Smillie, 2001: 8). Un hito en este sentido lo marcó en 1969 la publicación del informe Pearson de la Comisión sobre el Desarrollo Internacional. En este documento se hizo mención expresa a la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de los países en desarrollo, como la mejor vía para que estos logran absorber los cambios políticos y económicos a los que debían hacer frente (Pearson, 1970: 20).

Durante los años ochenta, se difundió un enfoque basado en la idea del desarrollo institucional (*institutional development*). Este enfoque apostaba por un proceso a largo plazo que llevara a la reestructuración y transformación de las instituciones de cara a la nueva ola de democratización internacional y a los cambios científicos-tecnológicos que se estaban viviendo en el mundo. El trabajo cooperativo entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales se convirtió en un elemento clave. La principal preocupación era impulsar el progresivo desarrollo de capacidades que permitieran a las instituciones públicas adaptarse y responder a estos cambios (Trostle et al., 1997: 63; Smillie, 2001: 8).

Posteriormente, el concepto de fortalecimiento institucional comenzó a tener auge con un enfoque más renovado. El objetivo que se planteaba era abordar los problemas concretos de las instituciones para desarrollar iniciativas que, valorando esencialmente los elementos estructurales y funcionales existentes, permitieran mejorar las habilidades organizativas para cumplir con sus funciones y optimizar el uso de los recursos del sector público (Morgan, 2002: 16). Las técnicas de reingeniería institucional y el análisis organizativo se convirtieron en el principal soporte de acción para esta aproximación, por lo que la estructura interna de las organizaciones, la definición de estrategias para su funcionamiento, así como la revisión de los cuadros técnicos burocráticos fueron los temas centrales abordados durante esos años (Ospina, 2002: 3; Rosas, 2007: 121).

En los años noventa del siglo pasado se produjo un cambio en la forma de concebir la capacidad institucional, a raíz del peso que adquirieron en el mundo las tendencias que veían en las instituciones públicas una respuesta para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible (World Bank, 1998: 15). Este cambio no fue fortuito, fue la consecuencia del debilitamiento de las posturas que, en la década de los 80 y primeros años de los 90 del siglo pasado, defendían la reducción del tamaño del Estado y la idea que el mercado podía generar por sí solo condiciones favorables para alcanzar el crecimiento económico y la integración social (Rosas, 2007: 121). La inestabilidad vivida en la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de las numerosas reformas emprendidas, y las consecuencias globales de la crisis asiática pusieron de relieve las fallas en el funcionamiento de los mercados y la existencia de riesgos globales para los cuales no se estaba preparado. La intervención de los gobiernos para atajar los efectos de las crisis se hizo indispensable. Las instituciones se revalorizaron como instrumentos eficaces para mejorar la calidad de la democracia y garantizar el interés general de los ciudadanos frente a conductas especulativas en contextos de alta incertidumbre.

La construcción de capacidad institucional (*capacity building*) adquirió relevancia en la búsqueda de mayor legitimidad para las actuaciones públicas y de mayor efectividad en las actuaciones desarrolladas por la Administración (UN, 2008c: 4). Bajo este concepto, se abordaron las cuestiones organizacionales de una forma más detallada y compleja, otorgando valor a otras variables relacionadas con la gobernanza como son: el entorno y el tipo de interacciones que se produce entre los actores que intervienen en los procesos decisionales. No se trataba únicamente de contar con determinadas habilidades y recursos para desarrollar una serie de actividades y conseguir los objetivos previamente fijados, sino también de optimizar otros aspectos que se consideraban viejas aspiraciones de la opinión pública como: el mejoramiento del rendimiento de la Administración y la adecuada satisfacción de las demandas ciudadanas. La construcción de la capacidad se vinculó con el concepto de buen gobierno, cuya difusión permitió profundizar el análisis de temas como la eficacia, la eficiencia y la legitimidad en la gestión pública (Grindle, 1997: 5).

En los últimos años, la capacidad institucional se ha relacionada con el concepto de la gobernanza. Este concepto plantea un modelo explicativo de la realidad social, que se coloca por encima de otras formas de organización social como el mercado y la jerarquía. El dinamismo, la complejidad y la diversidad que caracterizan a las

sociedades actuales (Koiman, 1993: 252), suponen para la Administración pública la adopción de nuevas responsabilidades y con ello el desarrollo de habilidades que permitan superar las dificultades de coordinación social. Aspecto para el cual los modos tradicionales resultan inoperantes (Real, 2002: 13). El entorno y los actores que intervienen en los procesos decisionales se mantienen como variables clave, pero se reconoce que, como consecuencia de la multiplicidad de intereses y de preferencias ciudadanas, su agregación y satisfacción no puede realizarla un actor único.

Con el concepto de gobernanza se entiende que la actuación pública es el resultado de la activación de mecanismos estables de cooperación e intercambio de recursos con los actores privados y sociales (Arenilla, 2011a: 72). Por ello, hoy en día adquiere relevancia como componente del concepto de capacidad institucional la habilidad para promover y crear redes de interacción que involucren a todas las organizaciones del espectro social (Rosas, 2007: 123). Se trata de un ajuste entre las necesidades y las capacidades que se sustenta en un enfoque multilateral donde el gobierno y la sociedad civil establecen lazos sólidos de cooperación en la definición de la acción pública, alejándose de enfoques unilaterales o de actuaciones aisladas entre los actores (Ruano, 2010: 305).

La mayoría de los enfoques descritos sobre capacidad institucional centran su preocupación en dos aspectos clave por un lado, las responsabilidades y los objetivos de la Administración especialmente, en lo referente a su cumplimiento más que a su naturaleza. Se da por sentado que las decisiones adoptadas sobre este último aspecto, son el resultado de procesos políticos que se concretan en acuerdos y arreglos institucionales, cuya vigencia está determinada por los cambios en las preferencias de los ciudadanos y en las relaciones de poder. Por otro lado, los enfoques abordan las actividades desarrolladas por la Administración, así como su mejora continua y las acciones que deben emprenderse para ello.

2.3 Componentes de la capacidad institucional

Este epígrafe permitirá avanzar en la operacionalización del concepto para identificar las variables clave en las organizaciones. En el estudio de la capacidad institucional suele identificarse dos componentes, la llamada capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2004: 16; Rosas, 2007: 128). Esta división responde a la idea de que la Administración es más que un entramado burocrático con una

estructura y funciones claramente definidas en el marco normativo que la rige (Alonso, 2007: 19). Representa también, una entidad en la que confluyen múltiples intereses políticos que, defendiendo determinados intereses y posiciones ideológicas, intentan influir sobre la definición de los objetivos de la Administración y sobre la formulación de las políticas públicas.

Esta afirmación tiene mayor peso cuando participan una pluralidad de actores públicos, sociales y privados, cada uno con sus propios fines e intereses. Bajo la perspectiva del riesgo esta diferenciación adquiere especial importancia si se considera la valoración y gestión del riesgo son procesos decisionales en los que intervienen no solo variables técnicas, sino también variables político-institucionales. En este sentido, es determinante la identificación no solo de componentes administrativos sino también de aquellos componentes que, desde una perspectiva político-institucional, tienen impacto directo en el funcionamiento de las organizaciones. A continuación se presenta una breve descripción de la capacidad administrativa y política, componentes que permiten profundizar teóricamente el concepto de capacidad institucional.

2.3.1 Capacidad administrativa

La capacidad administrativa se refiere específicamente al aspecto organizativo, al conjunto de habilidades técnico-burocráticas que son necesarias para alcanzar los objetivos oficiales (Huber y MacCarty, 2004: 482; Rosas, 2007: 128). Algunos autores relacionan este componente de la capacidad institucional con el concepto de eficacia administrativa, vinculándolo no solo a los objetivos de la Administración, sino también a las tareas que son asignadas o auto-asignadas para su consecución (Sikkink, 1993: 3). Baena (2000: 276) habla por su parte de función administrativa cuando se refiere al conjunto de tareas que están encaminadas a hacer posible y viables las decisiones políticas. Cuando se reconoce a la Administración como un actor de peso en la concreción de las decisiones políticas, sus características técnico-burocráticas son determinantes en los resultados obtenidos (Geddes, 1994: 14). Sin embargo, como bien afirma Evans (1996: 530) no se trata únicamente de contar con las destrezas de los tecnócratas que forman parte de la Administración, sino de una estructura institucional perdurable y eficaz que garantice la coherencia interna de las instituciones y el cumplimiento de sus funciones.

La capacidad administrativa se considera un bien escaso. Para Evans (1996: 556), algunos operadores políticos han mantenido la falsa creencia que los recursos necesarios para llevar a cabo determinadas tareas se van generando de manera automática a medida que éstas se asumen como propias. Una especie de curva en constante ascenso que no amerita mayor atención para su sostenibilidad. Según el autor, la experiencia ha demostrado todo lo contrario. El incremento imprudente de las tareas (tanto en número como variedad) es un riesgo para el funcionamiento de la Administración, cuando ésta no es capaz de cumplir con las funciones asignadas y de satisfacer las demandas ciudadanas (Evans, 1996: 556). En un escenario de estas características, se alimenta un círculo vicioso que termina socavando la credibilidad y la confianza de los ciudadanos, siendo la consecuencia más grave de todo ello la pérdida de legitimidad de las instituciones.

La variable institucional suele ser tratada de forma parcial y limitada, obviándose la definición de estrategias claras que permitan su fortalecimiento en el tiempo (Martínez, 2002: 17). Una causa de este hecho (a pesar de la trascendencia de la capacidad administrativa para la estabilidad de las propias instituciones) es la ignorancia de los políticos en cuanto al funcionamiento de la Administración y su excesiva preocupación por los objetivos electorales. Además, puede llegar a creerse que la adopción de estrategias claras para el fortalecimiento administrativo acarrearía un elevado coste, ya que supondría la renuncia a las prácticas clientelares basadas en el intercambio de favores políticos (Moreno, 2007: 136). Sea en uno o en otro caso, cada vez es más tangible la importancia de adecuar de la capacidad administrativa a las funciones que debe cumplir la Administración y con ello, la relevancia de emprender acciones que favorezcan su fortalecimiento (Sikkink, 1993: 3). Más allá de generar costes políticos, esto supondría el reforzamiento de lo que Baena denomina el enlace natural entre gobierno y sociedad, en pocas palabras garantizaría el cumplimiento eficaz de las tareas de apoyo a las decisiones políticas y de las tareas orientadas a su ejecución (Baena, 2000: 276-278).

La capacidad administrativa suele abordarse a partir del estudio de dos dimensiones como son: los recursos humanos y las estructuras organizativas. La relevancia de estas dimensiones es confirmada por Sikkink (1993: 3) cuando compara en una de sus investigaciones las capacidades de los estados argentinos y brasileño. La autora señala que la mayor diferencia entre las capacidades de estos dos países no se derivan de sus objetivos o del número de funciones asignadas al aparato estatal, sino de las

estructuras organizativas, de las normas y procedimientos que rigen a la burocracia y de la idoneidad técnica de los funcionarios. Por otra parte, Fiszbein (1997: 1031) analiza la capacidad administrativa (refiriéndose específicamente a la capacidad de los gobiernos locales) en tres categorías relacionadas con las características internas de las instituciones, como son: la mano de obra, el capital y la tecnología o lo que es lo mismo la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física y el estilo de gestión interna, respectivamente.

Según Rosas (2007: 128) la dimensión de recursos humanos incluye aspectos genéricos como: las características del funcionariado (número y cualificación); los aspectos procedimentales que regulan el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. También incluye los programas de formación; los sistemas de incentivos y desincentivos que favorecen la promoción y el merito. Otro grupo de elementos citados por la autora son más específicos y se centran en las características de los propios funcionarios con son la motivación y las competencias para adquirir nuevas responsabilidades, para gestionar información cumplir con las tareas asignadas. Sobre la dimensión organizativa, la misma autora resalta los siguientes aspectos clave: la disponibilidad de recursos financieros; los objetivos de la organización; las características de la estructura organizativa y la delegación de responsabilidades; las competencias asignadas; los sistemas de gestión implantados; el tipo de relación que predomina con otras organizaciones públicas (cooperación y colaboración); el marco normativo y las características específicas de la política que se lleva a cabo como sus objetivos y metas (Rosas, 2007: 129). La forma como se ha descompuesto la capacidad administrativa arroja luces sobre las variables internas que deben integrar el modelo para la detección y análisis del riesgo en la Administración.

2.3.2 Capacidad política

Cuando se habla de capacidad política se hace referencia a elementos de carácter relacional que colocan a las organizaciones públicas en un contexto donde intervienen múltiples actores y donde deben adoptar decisiones que suponen un reparto de costos y beneficios entre los participantes (Skocpol, 1985: 19). Es el reconocimiento de que las políticas públicas son el resultado de la interacción entre las instituciones políticas y la sociedad (Zurbriggen, 2004: 5). Para algunos autores, la capacidad política incluye elementos intangibles que generan valor público al funcionamiento de la Administración, garantizando la gobernabilidad y el apoyo social (Martínez, 2002: 18).

Para otros autores, se refiere a la forma cómo los actores públicos agregan y articulan las demandas ciudadanas, a partir de los intereses e ideologías que intervienen en los procesos decisionales (Repetto, 2004: 19). Sea en uno u otro caso debe tenerse en cuenta (como ya se afirmó en el capítulo anterior) la existencia de estrategias y objetivos políticos en la Administración, cuyo cumplimiento determinan la convalidación (por parte de los ciudadanos) del mandato de sus máximos representantes y la continuidad de las propias políticas y programas públicos.

Estas diferentes perspectivas permiten entender la capacidad política como la forma en que la Administración se relaciona con otros actores públicos, con los ciudadanos individuales, los actores privados y los actores sociales que pretenden incidir en su funcionamiento y en la formulación de las políticas. Es un componente de carácter relacional donde intervienen las habilidades para construir alianzas y generar apoyos en el ámbito social, pero también para establecer canales adecuados que permitan canalizar las demandas ciudadanas. Van den Berg (1999: 252) habla de la capacidad para construir redes estratégicas, considerándolas un complemento importante de la estructura administrativa formal y un factor legitimador de las decisiones y de las actuaciones públicas. Este último aspecto tiene especial relevancia porque, al igual que en la capacidad administrativa, cuando no es posible crear mecanismos de apoyo y de cooperación en torno a determinadas decisiones o actuaciones se inicia un círculo vicioso que termina mermando su propia legitimidad. De esta forma, se presenta una relación entre capacidad institucional y legitimidad, asociada a la eficacia y efectividad de las actuaciones promovidas por la Administración (Kjær, 2002: 24).

No puede obviarse que la formación de estas redes no es tarea fácil y que el fortalecimiento de la capacidad política es una tarea compleja. Las características de las interacciones entre los actores están determinadas por los equilibrios de poder existentes y por los cambios que van produciéndose entre los actores involucrados, por lo que sus externalidades positivas no son automáticas (Alonso, 2007: 20). Habría que incluir en la capacidad política el estudio de la organización y de los intereses que defienden los actores involucrados, así como de la disposición de éstos para mantener en el tiempo relaciones de conflicto o de cooperación (Skocpol, 1985: 19).

De acuerdo con Rosas, (2007: 129), este componente de la capacidad institucional incluye aspectos genéricos como: 1. La participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; 2. La negociación, relacionado con la voluntad política de

los actores y los estilos de negociación; y 3. La lucha de poder, referido al peso de cada actor y a las acciones que llevan a cabo para su modificación. Como puede observarse son dimensiones que permiten analizar la existencia y el funcionamiento de redes de acción pública en torno a las políticas emprendidas por la Administración.

Coppedge (1994: 216) coincide en destacar este tipo de dimensiones a la hora de analizar la relación entre los actores. Propone las siguientes claves: 1. Inclusión, referida al reconocimiento de los actores entre sí como partes legítimas e interlocutores válidos; 2. Lucha de poder, referida a la aceptación o no de la distribución existente de poder y a las tácticas adoptadas para generar cambios; 3. Negociación, relacionada con la existencia o no de fórmulas establecidas para llegar a acuerdo y las tácticas utilizadas para adaptarlas o modificarlas en función de sus intereses, y 3. formalización, forma en la que éstas fórmulas se encuentran codificadas en pactos, contratos o ley pública. En el caso de los dos autores citados, el modo en que se desarrollan estas claves da una visión del grado de capacidad política en las organizaciones o en el ámbito de una acción pública específica (Repetto, 2004: 21).

Al abordar la capacidad política de esta forma, se entiende que las relaciones con los actores del entorno son determinantes en el funcionamiento de las organizaciones, por lo que el modelo teórico para la detección y análisis del riesgo debe incluir una serie de variables de gobernanza que abarquen la descripción realizada previamente.

3. Componentes no formales de la capacidad institucional

De la capacidad institucional se desprenden otros componentes no formales que suelen actuar como articuladores de la capacidad administrativa y política, aunque algunos autores hablan específicamente de atributos no formales de la capacidad institucional (Morgan, 2002: 23). Estos componentes son transversales e inciden de forma directa en el funcionamiento de las organizaciones, ya que afectan las interacciones y el comportamiento de los actores que intervienen en la toma de decisiones. Además contribuyen con el adecuado engranaje de las distintas áreas de la organización y de esta con los agentes de su entorno. Se trata de la confianza, la comunicación, la coordinación y la cooperación, cuyas principales características se presentan a continuación.

3.1 La confianza

La confianza es considerada un atributo no formal de la capacidad institucional que, desde una perspectiva relacional, tiene un papel clave en el funcionamiento de las organizaciones y en la consecución de sus objetivos (Morgan, 2002: 23). La confianza hace referencia a un conjunto de expectativas compartidas por todos los que participan en un intercambio (Zuckert, 1985: 2), son expectativas que llevan implícita la idea que las partes se comportarán de manera predecible, reduciendo en sus actuaciones la búsqueda de su propio interés (Thomas, 1998: 169). La existencia de estas expectativas compartidas hace que las decisiones adoptadas en ese intercambio sean más eficientes, debido a la reducción de costes en la búsqueda y sistematización de la información. La confianza orienta las actuaciones de las partes involucradas, al favorecer la adopción de patrones de comportamiento más beneficiosos, esto se sustentan en la premisa que ningún actor sacará ventaja de las debilidades del otro (MacEvily et al., 2003: 93).

La forma en la que se desarrolla la confianza entre los actores genera una serie de efectos que modifican las propiedades de la organización, en cuanto a los patrones de conducta existentes o los procesos adoptados. Para MacEvily et al. (2003: 93), la confianza tiende a influir en la organización a través de dos vías: la estructuración y la movilización de las redes tanto internas como externas. La estructuración hace referencia a la posición y a los elementos que definen las relaciones entre los actores situados en un determinado espacio social. La confianza da estabilidad y hace duraderas las interacciones dentro y fuera de la organización, influyendo sobre el estatus de algunos actores, lo que afecta su posición dentro de una red de trabajo o la forma en la que se configura la propia red. La confianza allana además el camino para la creación de nuevas relaciones sociales. Mientras algunos vínculos son abandonados como consecuencia de las infracciones cometidas por determinados miembros, se promueve la incorporación de otros actores y la creación de nuevas redes. Partiendo de estas premisas MacEvily et al. (2003: 94-96) resume los efectos de la confianza sobre la organización de la siguiente manera:

- Transferibilidad / densidad. La transferencia se lleva a cabo cuando dos partes sin ningún conocimiento la una de la otra desarrollan con relativa rapidez lazos de confianza. Esto puede ocurrir por el simple hecho de compartir confianza con un tercero, el cual sirve de valedor o de

referente para ambos. Según Zucker (1985: 15) otra forma surge al compartir características personales como sexo, raza, religión e ideología, las cuales generan afinidad hacia un individuo o hacia un grupo a quienes se les reconoce similitudes en su trayectoria de vida. La transferencia de confianza permite extender el tamaño de las redes mediante la incorporación de otros miembros, generando externalidades positivas para la organización en cuanto al establecimiento de lazos de cooperación y la consecución de mayor apoyo social.

- Capacidad para generar nuevas relaciones / multiplicidad. La confianza permite a las organizaciones extender sus relaciones con la diversidad de actores que intervienen en el espectro social. Cuando las partes cuentan en el tiempo con trayectorias y experiencias similares, van creando una base de conocimiento mutuo que, estando sustentada en la confianza, sirve de soporte para desarrollar lazos de trabajo e intercambio social (Gulati, 1995: 92). La multiplicidad de vínculos que las organizaciones puedan crear con otros actores de su entorno les brindan la oportunidad de compartir recursos y conocimientos con otros actores reduciendo los costos de actuar de forma aislada.
- Reciprocidad diferida / estabilidad. Para MacEvily et al. la confianza incide sobre las organizaciones aminorando los efectos negativos que, en la perdurabilidad de sus relaciones con otros actores, genera las desigualdades a la hora de percibir los beneficios del intercambio entre las partes. Estas desigualdades son inevitables en las relaciones entre actores. Sin embargo, la confianza reduce la posibilidad que los actores en desventaja exijan un intercambio perfecto, ya que las partes mantienen las expectativas que los compromisos se mantendrán en el tiempo y se alcanzarán en el futuro mayores niveles de igualdad en el reparto de los costos y beneficios. Como bien plantea Heide y Miner (1992: 285) las expectativas sobre el futuro (una anticipación sobre las interacciones que se producirán en el seno de la red) afectan la predisposición de los actores para cooperar en el presente.
- Especialización / no duplicidad en el trabajo. La confianza reduce la duplicidad en el trabajo de las redes (dentro y fuera de la organización), mediante la asignación de roles y la especialización de sus miembros. Cuando se reduce esta duplicidad, la organización alcanza mayor eficiencia en su rendimiento, orienta sus recursos a la atención de los

factores críticos que afectan su funcionamiento y promueve la optimización de los elementos que realmente le generan valor.

Al tratar la movilización, MacEvily et al. (2003: 98-99) afirma que la confianza motiva a los actores a combinar y coordinar sus recursos para la consecución de objetivos colectivos. Esta predisposición se manifiesta a través del intercambio de conocimientos y la actuación conjunta para solucionar los problemas que les afecten. Thomas (1998: 172) advierte que si bien la confianza incrementa la posibilidad de cooperación, la existencia de mecanismos de cooperación no implica necesariamente que haya lazos de confianza entre los miembros de una red por lo que es necesario emprender acciones para su desarrollo. MacEvily sintetiza los efectos de la confianza en este apartado de la siguiente forma:

- Revelación y selección / intercambio de conocimientos. La confianza potencia en el intercambio de conocimiento entre las partes. Por un lado, se disminuyen las barreras para revelar información reduciéndose la opacidad de los actores al momento de compartir datos sobre sus propias actuaciones. Por otro lado, los receptores del conocimiento reducen los mecanismos de selección y de verificación de la información recibida, explotando las ventajas que esto trae consigo para la consecución de sus objetivos. Como consecuencia de este proceso, la organización ve reducido los costos de generación de conocimiento y, apoyándose en las prácticas exitosas de otros actores, mejora su propio rendimiento (Goldsmith y Eggers, 2006: 145).
- Identificación organizacional / Compromiso. Para MacEvily la confianza fortalece la identificación organizacional (desde una perspectiva interna) y la identificación de los actores con quienes mantienen relaciones en el tiempo (desde una perspectiva externa). Este sentimiento de identificación entre las partes aumenta la relevancia de los objetivos grupales y de los valores que determinan los patrones de conducta dentro y fuera de la organización. La confianza fortalece el compromiso de todos los involucrados para orientar sus recursos a la consecución de los objetivos comunes (Morgan y Hunt, 1994: 24).
- Suspender el juicio / salvaguardia. La confianza reduce la necesidad de tener que adoptar medidas de salvaguardia que protejan a las partes de comportamientos oportunistas y aseguren el debido cumplimiento de los

objetivos acordados. Como lo especifica Goldsmith y Eggers (2006: 152) estas medidas se manifiestan en la implantación de estrictos mecanismos de control y seguimiento por parte de los actores, pero insisten a su vez en que la confianza continua siendo lo más relevante frente a esta alternativa. De ahí que MacEvily et al. defina el concepto de suspender el juicio como una actitud entre las partes que les lleva a dar el beneficio de la duda cuando se produce algún incumplimiento o se plantean cambios en lo pactado. Ante un incumplimiento, no se considera de forma automática que una de las partes quiere sacar provecho de la situación, por lo que la confianza reduce el peso de los controles en las relaciones que mantienen los actores. Esta posibilidad supone para la organización una importante reducción de costes en la definición de los mecanismos ya descritos, pero también le permite gestionar con mayor eficiencia contextos de incertidumbre que puedan afectar su normal funcionamiento.

Un aspecto clave de la confianza para esta investigación es el valor de los flujos de información a la hora de analizar el riesgo. Estos actúan desde un primer momento cuando se establecen los primeros lazos entre las partes fundamentalmente, en la verificación de la trayectoria y de las experiencias que sirven de soporte para reconocer la existencia de afinidades e incrementar los niveles de confianza en el tiempo. En lo que respecta a los efectos sobre la movilización, el valor de la información es aún mayor si se considera que un aspecto importante de la propuesta es el intercambio de conocimientos entre los actores. Se resaltan los beneficios que este intercambio genera a las organizaciones, ya sea para la optimización de su trabajo (aprovechando las experiencias exitosas de otros actores) o para la reducción de los costos que trae consigo la generación de nuevo conocimiento.

3.2 La comunicación

La importancia de la comunicación y más aún, el decisivo impacto de una buena o mala comunicación en el futuro de cualquier organización no se cuestiona actualmente. Son los rasgos definitorios de una realidad donde las organizaciones públicas, privadas y sociales se encuentran inmersas y a la que destinan cuantiosos recursos. Los objetivos de estas acciones suelen centrarse en la búsqueda de mayor legitimidad y adhesión de los ciudadanos a las iniciativas emprendidas. Sin embargo, se trata

también de fortalecer el ejercicio de los valores democráticos, mediante la consecución de mayor transparencia en las decisiones adoptadas, así como la creación de condiciones favorables que garanticen el derecho de los ciudadanos a estar informados y a opinar sobre el manejo de los asuntos públicos. El vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación en las últimas décadas ha sido determinante en la configuración de esta realidad, al facilitar el acceso de los ciudadanos a nuevos y diversos espacios de intercambio de información y al reducir los costos en la trasmisión de datos.

Cuando se hace referencia a la comunicación en las organizaciones se establece una diferenciación entre comunicación interna y comunicación externa. La comunicación interna se entiende como una herramienta de transmisión de ideas y valores organizativos que contribuye a la gestión del cambio, a la modernización de la organización y estimula la participación de los empleados en la trasmisión de una imagen positiva hacia el exterior. Asegura mayor transparencia en el manejo de la información, propiciando la intervención de los actores institucionales en la valoración y de las estrategias y objetivos organizativos. Esta relación crea un círculo virtuoso dentro de cualquier organización pública, pues una mayor transparencia interna fomenta entre técnicos y empleados una cultura de rendición de cuenta que tiende a reducir la opacidad de la administración, a estimular la participación ya no sólo de los actores institucionales, sino también de los ciudadanos que estén interesados o sean beneficiados de las actuaciones públicas.

Por su parte, la comunicación externa es una herramienta para la trasmisión de información entre la organización, los ciudadanos y otros actores con los cuales interactúan como organizaciones civiles, empresas privadas, organismos internacionales etc. Se incluye en la comunicación externa las estrategias que marcan la relación con los medios de comunicación, siendo éste uno de los aspectos más complejos a la hora de lograr la adecuada trasmisión de los mensajes que se desean difundir. En parte, porque se requiere claridad en los mensajes y la puesta en marcha de mecanismos formales de seguimiento que aseguren una amplia cobertura de las informaciones comunicadas. Además, al ser los medios de comunicación un mecanismo útil para reforzar la aceptación de las decisiones que se adopten, pueden ser también mecanismos muy eficaces para reducir el apoyo social (Zinn, y Taylor, 2006b: 58). Algunos grupos de presión son muy hábiles en el manejo de los medios de comunicación, al punto de que los convierten en valiosas herramientas para crear

matrices de opinión e influir directa e indirectamente sobre los hacedores de política (TRUSTNET, 1999: 18).

Las carencias que presente cualquier organización pública en el desarrollo de estrategias de comunicación interna y externa suponen un alto coste para su propio funcionamiento, por cuanto generan situaciones complejas de riesgo, como son: una escasa implicación de los ciudadanos en el diseño de las políticas o programas públicos; parálisis y subutilización de los recursos disponibles, como consecuencia de la inexistencia de una estrategia clara en materia comunicacional; mayor riesgo de que las acciones emprendidas se diluyan o queden solapadas por las estrategias y acciones de otras organizaciones; no se logra desarrollar una adecuada capacidad de respuesta ante campañas de descrédito o cuestionamiento al funcionamiento de la organización; no es posible establecer un mensaje único y emprender acciones de posicionamiento coherentes, debido a la inexistencia de un marco general de actuación; y una escasa capacidad para adaptarse a los cambios, lo que se refleja en la deficiente utilización de las TIC y de las redes sociales en la promoción de las actuaciones emprendidas.

3.3 La coordinación

La coordinación es un componente clave que opera en las relaciones internas y externas de las organizaciones (Gómez, 2010: 498). La sentencia del Tribunal Constitucional STC 32/1983, de 28 de abril de 1983 (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1983) puede ser de utilidad para establecer una definición clara. En la sentencia se analiza el sistema sanitario español y se define la coordinación como “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema”... En la misma sentencia se señala que “La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema”.

La coordinación tiene un papel central en el rendimiento de las organizaciones. Para Gómez (2010: 496) es el producto final de una comunicación efectiva, es el resultado de un amplio proceso de intercambio de información y fortalecimiento de los lazos de

confianza entre actores internos o externos de la organización. Pero el rendimiento de las organizaciones se ve amenazado por las consecuencias que traen consigo los riesgos asociados a la coordinación. Son disfunciones que deterioran el trabajo de sus miembros y amenazan directamente el alcance de los objetivos propuestos, siendo atribuibles a una variedad de causas que van desde los temas jurídicos u organizativos hasta los culturales. En general, son temas vinculados con la dinámica y la articulación de las variables que definen a una organización, como por ejemplo: la existencia de múltiples interpretaciones de las normas vigentes o el predominio de procesos que obstaculizan las tareas de colaboración entre las partes, limitando las oportunidades para establecer mecanismos relacionales en torno a objetivos comunes.

La arquitectura organizacional también es una fuente relevante de fallos, con la diferencia de que sus consecuencias son de mayor calado, pues afectan la estructura y los ciclos de aprendizaje de la organización (OECD, 2011: 191). Dependiendo del modelo organizativo que se adopte pueden producirse fallos graves de coordinación debido a la rigidez de la propia estructura; a su excesiva fragmentación; a las dificultades para definir responsabilidades, o a la falta de conexión entre las partes que la integran. Otras posibles causas de los fallos de coordinación son la inexistencia de incentivos (reflejados en las reglas formales e informales vigentes) que faciliten el intercambio de información y favorezcan el diseño de estrategias comunes de trabajo. Desde una visión meramente cultural habría que agregar una merma en la actitud colaborativa de sus miembros, debido a la configuración de identidades particulares, difíciles de engranar con las creencias y los valores generales de la organización. Como afirma la sentencia STC 32/1983, de 28 de abril de 1983, la colaboración es un deber general para que la coordinación sea posible.

3.4 La cooperación

La cooperación significa la acción conjunta realizada por varios actores, a través de la comunicación y el acuerdo mutuo (Morales, 2004: 111). En el caso de las organizaciones públicas, supone el reconocimiento de la pluralidad de agentes (públicos, privados y sociales) con posibilidad de intervenir en los asuntos de interés ciudadano; la definición de objetivos comunes; el concierto de estrategias de trabajo para su consecución, y fundamentalmente, la aceptación de que existen lazos de interdependencia entre los actores participantes (Allí, 2010: 223).

La cooperación no supone una pérdida de autonomía por parte de las organizaciones. Este es un asunto crucial en el ámbito de las organizaciones públicas, cuando se habla de cooperación interadministrativas donde intervienen distintas entidades públicas de carácter territorial. Es más bien una acción voluntaria, que no admite imposición, algún tipo de coacción o programación (Gómez, M. 2010: 583), de ahí que la comunicación y el acuerdo mutuo sean elementos clave para su materialización. Como bien afirma Morales (2004: 111) "para fomentar una buena colaboración hay que ayudar a las personas a ser comunicadores responsables y sensibles". Es posible reforzar esta idea si se añade un tercer elemento: la confianza. Según Jones y George (1998: 539), la confianza facilite cualquier tipo de intercambio entre los miembros de una organización y de ésta con otras entidades. Sienta las bases para la definición de estrategias de trabajo común, con las expectativas de que ninguno participante sacara provecho del otro. Además, garantiza la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos que se adopten, apoyados en un reparto justo de los costes y beneficios.

Una ventaja que trae consigo la cooperación es la conformación de redes que, aprovechando los principios de la economía de escala, favorecen el intercambio de información y de recursos. El nuevo enfoque de la gestión pública (apoyado en el concepto de gobernanza) promueve los procesos de cooperación entre las organizaciones como una vía expedita para mejorar su rendimiento. Todo ello en momentos en los que el marco tradicional de las políticas públicas y la forma convencional como se ha concebido la cooperación interorganizativa se ponen en cuestión (Ruano, 2010: 305). No se trata únicamente de fomentar e institucionalizar los instrumentos de cooperación intergubernamental que se han popularizados en el sector público, como son: los convenios de colaboración entre las organizaciones y las conferencias o los comités sectoriales entre diversas entidades públicas de carácter territorial (Alda y Ramos, 2010: 363). Se trata de avanzar hacia la puesta en común de las organizaciones en torno a los problemas existentes y a los objetivos propuestas, mediante la definición de canales regulares de intercambio de conocimiento.

4. La perspectiva relacional

El marco general de la gobernanza aporta al concepto de capacidad institucional una perspectiva relacional que, dejando de lado cualquier lógica basada exclusivamente en la jerarquía, da valor a las interacciones de las organizaciones con otras entidades de su entorno y a las interacciones que se producen en su propio seno. Se parte de la

idea que la Administración da lugar a una pluralidad de relaciones sociales en la que intervienen múltiples grupos, cuyos efectos más patentes están vinculados con el desempeño del sistema político (Baena, 2000: 45). Los procesos relacionales se entienden no como un fin en sí mismo, sino como un medio eficaz para alcanzar los objetivos de la organización en contextos altamente dinámicos y dar respuestas acertadas a las demandas ciudadanas.

Las organizaciones públicas ameritan contar con habilidades y recursos para atender efectivamente una serie de cuestiones que en algunos casos afectan la efectividad de sus actuaciones, como son (O'Toole, 1997: 46 y 47): 1. Los problemas de política más complejos que de forma aislada no podrían solucionarse; 2. Las limitaciones que, en algunos contextos ideológicos, se establecen sobre la intervención directa del gobierno en la solución de los problemas reales; 3. Los imperativos de algunas políticas en cuanto al establecimiento alianzas o coaliciones de intereses para solventar los problemas identificados; 4. Los efectos de segundo orden de los programas, los cuales generan interdependencia entre sí; 5. Las actuaciones transversales que requieren la participación de diferentes jurisdicciones y diversas organizaciones con la definición de mecanismos de trabajo altamente conectado y coordinados.

El desarrollo de habilidades específicas basadas en una perspectiva relacional representa una respuesta a estos problemas. Las organizaciones públicas tienen la posibilidad de mejorar los procesos internos de innovación y contar con un rango más amplio de alternativas para el diseño de políticas. Con la definición de responsabilidades y de objetivos comunes pueden optimizar sus potencialidades a partir de la especialización de los actores de la red, lo que Hamel y Prahalad (1994: 3) denominan el desarrollo de las capacidades medulares. También pueden lograr mayor flexibilidad en el cumplimiento de las tareas que requieren la adopción de mecanismos de trabajo más ágiles y fluidos. Por otra parte, el desarrollo de estas habilidades relacionales ayudarían a reducir los costos en la generación de conocimiento, así como en la obtención y procesamiento de información sobre las principales demandas ciudadanas. Se facilitarían la toma de decisiones de los operadores políticos y se promovería el intercambio de información plural sobre la realidad que se aborda (Goldsmith y Eggers, 2006: 53).

5. Variables clave de las organizaciones públicas

La capacidad institucional no es sólo un concepto complejo, como ya se advirtió previamente, sino también un concepto multidimensional y sistémico (Hilderbrand, 2002: 40), que aporta elementos suficientes para avanzar en la construcción de un marco de referencia en la detección y análisis del riesgo. A continuación, se plantean una serie de epígrafes que servirán de base para la identificación de los principales variables de las organizaciones públicas. Para ello, se describen los aportes de la teoría de las organizaciones, se presentan las propuestas de diferentes autores y se exponen las tendencias que, en el plano teórico y metodológico, dominan en el ámbito internacional. Al abordar estos epígrafes se establece un sólido marco teórico que respalda las características del modelo que se propone en la investigación para la detección y análisis del riesgo.

5.1 Niveles de análisis de la capacidad institucional

Un paso necesario para la construcción de un modelo para la detección y análisis del riesgo en las organizaciones públicas es precisar (siguiendo un enfoque sistémico) cuales son los niveles de análisis. Esto permite articular los elementos clave del modelo y abarcar por completo la realidad de las organizaciones. Grindle (1997: 9), identifica tres niveles como son: el micro (los recursos humanos, el meso (la organización), y el macro (marco institucional). Forss y Venson (2002: 158) reconocen estos tres niveles de la capacidad institucional señalando que el primer nivel se corresponde con los individuos (recursos humanos), el segundo con la organización (estructura organizativa) y el tercero es un nivel sistémico (marco institucional). Por su parte, Morgan (2002: 23), habla de niveles de intervención o sitios de acción, adoptando una definición más operativa a partir de la cual se define una multiplicidad de dimensiones y de variables que permiten aplicar el concepto a casos concretos. El autor reconoce los tres niveles planteados por Grindle (micro, meso y macro) y los utiliza de referencia en distintas investigaciones sobre el funcionamiento de las agencias que integran el Sistema de las Naciones Unidas.

El nivel micro está relaciona con los individuos, con los recursos que le dan vida a las organizaciones y cuyo desempeño es considerado la base del éxito para cualquier acción o política (Willems y Baumert, 2003: 11). Este nivel se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos para cumplir con las funciones que les son asignadas.

Además, se incluyen elementos de la organización con alta incidencia en el rendimiento de los recursos humanos como son: la adecuada descripción del cargo que se ocupa o los incentivos financieros y no financieros existentes. Cuando se hace referencia al nivel meso el epicentro del análisis es la organización en sí misma, los elementos estructurales y funcionales que determinan su capacidad de gestión (Rosas, 2002: 132). La misión y los objetivos de la organización son pieza clave en este nivel, porque a partir de ellos se determinan si la estructura adoptada, los recursos disponibles, los procedimientos utilizados y el sistema de gestión implantado son los más adecuados para su buen desempeño.

El último nivel de análisis está relacionado con el marco general donde las organizaciones se desenvuelven. Su inclusión en el concepto de capacidad institucional supone el abandono de corrientes que enfocaban su análisis únicamente en los recursos humanos y en las características internas de la organización. Las instituciones son vistas ahora como parte de un sistema que está expuesto al influjo de su entorno (político, económico y social), caracterizado a su vez por la formación de redes que facilitan el intercambio de recursos entre sus miembros (Maconick, 2002: 7). El nivel macro se centra en las leyes y regulaciones que dictan las pautas de funcionamiento a las organizaciones; en las normas y los valores sociales que permean su trabajo; en el entorno económico y político cuyos cambios que inciden sobre el sector público, y en las redes de interacciones que se producen entre las organizaciones (Forss y Venson, 2002: 158). Estos tres niveles se mantendrán como referencia para la construcción del modelo.

5.2 Algunos modelos teóricos

5.2.1 Aporte de la teoría de las organizaciones

Para completar el estudio efectuado hasta ahora se hace un repaso de los aportes de la teoría de las organizaciones vinculados con los objetivos de la investigación. Una preocupación recurrente en la literatura es identificar con precisión cuales son las partes vitales de una organización, siempre pensando en el desarrollo de acciones para la optimización de su funcionamiento mediante la identificación de sus fortalezas y debilidades. Mintzberg (1991: 11) aborda a las organizaciones con un enfoque sistémico donde destaca la división del trabajo, las interrelaciones entre las partes que la integran y el establecimiento de mecanismos de coordinación como elementos

básicos en el funcionamiento de una organización. Para el autor, estos elementos se van haciendo cada vez más complejos a medida que las organizaciones adquieren mayores responsabilidades como parte de su evolución y sofisticación. A partir de estas ideas, Mintzberg (1990: 44) analiza el funcionamiento interno de las organizaciones mediante el desarrollo de un modelo donde identifica cinco partes fundamentales como son: el núcleo de operaciones, el ápice estratégico, la línea media, la tecnoestructura y el staff de apoyo.

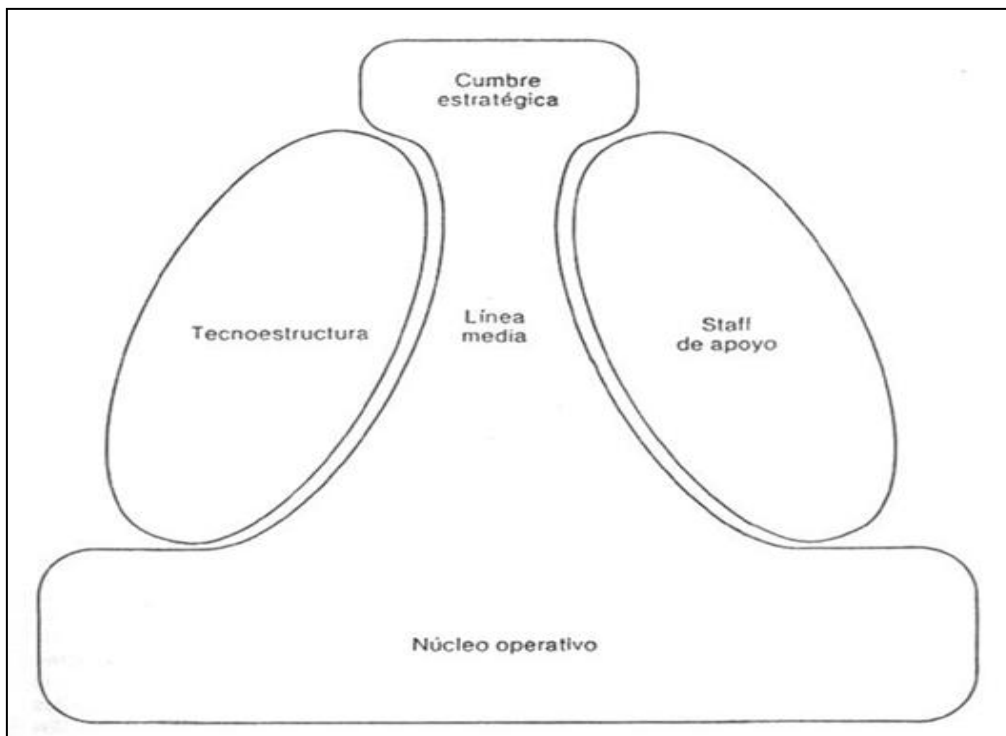


Figura 7. Las cinco partes fundamentales de la organización. Fuente: Mintzberg (1990: 45)

El núcleo de operaciones es el centro de la organización, la parte donde se realizan los trabajos básicos que están directamente relacionados con la producción de bienes y servicios. Cuando las organizaciones se hacen más complejas requieren desarrollar componentes administrativos que se encarguen de hacer cumplir su misión y de satisfacer los intereses de los actores con influencia sobre su funcionamiento, a esta parte de la organización Mintzberg la llama el ápice estratégico. El autor le asigna roles de dirección general, de relaciones con el entorno y el desarrollo de las estrategias de la organización. Esta parte de la organización está conectada con la línea media, cuya tarea es la supervisión directa del núcleo de operaciones a través de una cadena de mando, la cual debe estar caracterizada por la asignación clara de responsabilidades.

La otra parte de la organización es la tecnoestructura, en la cual se desarrollan dos tipos de actividades. Por un lado, se prevé la adaptación y el cambio de la organización de acuerdo con la evolución del entorno y por otro lado, se estudia el control, la estabilización y la normalización de las pautas de actividad. Finalmente, Mintzberg menciona el staff de apoyo como la parte de la organización donde se concentran un importante número de unidades especializadas que proporcionan apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones.

Por su parte, Morales (2004: 25) mantiene un enfoque sistémico para estudiar a las organizaciones y cada una de sus partes. El autor considera a las organizaciones como sistemas sociales creados para la consecución de un objetivo gracias a la combinación de recursos y valores que se apoyan en una estructura y en procesos. Morales afirma que las organizaciones al ser un sistema complejo están formadas por cuatro subsistemas que se relacionan entre sí, como son el subsistema estratégico; el subsistema de recursos y de capacidades; el subsistema axiológico; y el subsistema estructural. El subsistema estratégico es considerado por el autor el núcleo de la organización, pues concentra su propósito o razón de ser, aspecto que se plasma en la definición de los objetivos, en su misión y visión.

El segundo subsistema es de recursos y capacidades. Incluye todos los inputs (tanto tangibles como intangibles) del proceso productivo y las habilidades desarrolladas por la organización para acometer una actividad concreta, lo que el autor denomina capacidad organizativa. El tercer subsistema es el axiológico, hace referencia a las implicaciones de los valores en la organización dando forma a la cultura organizativa y a los elementos éticos que marcan su funcionamiento. Finalmente, el subsistema estructural tiene que ver con la estructura organizativa, el cual incorpora elementos permanentes y estáticos (los sistemas de autoridad y las normas), así como procesos y factores dinámicos (los flujos de información, los flujos de materiales y los procesos interorganizativos).

Otro modelo que aborda las variables básicas de una organización es de las siete "S" de MacKinsey. Es un modelo sencillo que ayuda a diagnosticar los aspectos positivos y negativos de una organización, permitiendo hacer comparaciones de los resultados obtenidos con otras organizaciones similares. En el diagnóstico se identifican las fortalezas y debilidades respecto a los referentes externos, creándose un marco apropiado para diseñar acciones que tiendan a la optimización de las áreas críticas de

5.2.2 Las cinco dimensiones de Hilderband y Grindle

Hilderband y Grindle (1997) plantea un marco conceptual que ha sido un referente a la hora de estudiar las dimensiones de la capacidad institucional y los niveles de análisis en los que se produce. Su modelo teórico ha sido sometido a diferentes adaptaciones, sirviendo de base para el estudio de las instituciones y de los factores que inciden en su rendimiento. Las autoras identifican cinco dimensiones y con ello, tres niveles de análisis e intervención que van desde el nivel macro (el entorno) al micro (las personas). Las dimensiones propuestas son las siguientes (Hilderband y Grindle, 1997: 35): 1. El entorno incluido los aspectos económico, político y social; 2. El contexto institucional del sector público; 3. El trabajo en red con el conjunto de organizaciones con las cuales debe relacionarse; 4. Las características de la propia organización y 5. Los recursos humanos.

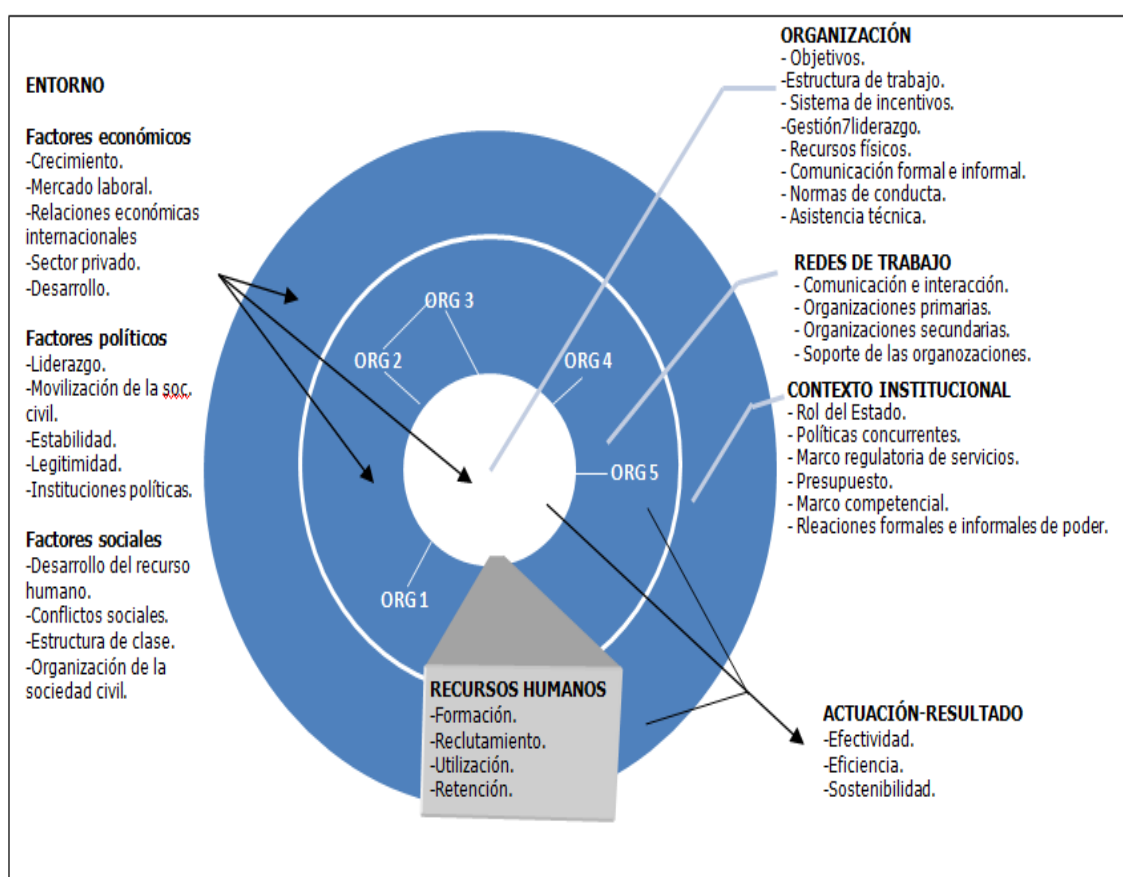


Figura 9. Modelo conceptual de Hilderband y Grindle sobre las dimensiones de la capacidad institucional. Fuente: Hilderband y Grindle (1997: 36).

Las características de estas dimensiones pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Entorno. Para las autoras, el entorno es una dimensión crítica que influye significativamente sobre el desarrollo y los resultados de las actuaciones públicas. Factores como la tasa de crecimiento económico; la estabilidad política, la legitimidad de las instituciones o las características educativas de la población impactan en las habilidades de la Administración para llevar a cabo sus tareas y cumplir debidamente con sus objetivos.
2. Contexto institucional. Esta dimensión incluye el conjunto de normas y procedimientos que la Administración debe tener en cuenta para su buen funcionamiento. También incluye la obtención de recursos financieros, el sistema competencial que determina la adopción de responsabilidades, las políticas concurrentes y las relaciones formales e informales de poder.
3. El trabajo en red. Se refiere al conjunto de organizaciones que intervienen en el cumplimiento de las tareas de la organización. El desempeño de las redes afectan el funcionamiento de la Administración en la medida en que se requieren alcanzar altos niveles de coordinación y cooperación entre sus miembros. Así como en la definición y distribución de responsabilidades entre los participantes.
4. Características de la organización. Para las autoras, la estructura los procedimientos, los recursos y el estilo de gestión de la organización afecta significativamente la definición de objetivos, la conducta de las personas que trabajan para su consecución y los propios resultados obtenidos.
5. Recursos humanos. Está relacionado con el grado de cualificación de los miembros de la Administración y los incentivos existentes en el sector público para atraer y retener talento.

Si bien el modelo teórico de Hilderband y Grindle avanza desde el nivel macro al nivel micro, termina enfocándose en las personas y en sus motivaciones para cumplir con las tareas que les son asignadas. Su propuesta incluye aspectos relacionados con la capacidad administrativa y la capacidad política, pero le otorga un importante peso a las variables del entorno de la Administración y al marco institucional que establece las bases de su funcionamiento. Nazapayeke y Osborne (2002: 150) apoyan su trabajo de investigación en el modelo propuesto Hilderband y Grindle. Los autores desarrollaron un esquema de análisis que les permitió evaluar el aporte de las agencias de las Naciones Unidas a la construcción de capacidad institucional en Uganda entre 1980 y 1995. Para ello, basaron su estudio en la descripción de cuatro dimensiones

relacionándolas directamente con los siguientes niveles de intervención: recursos humanos; organización; redes de trabajo y marco institucional.

5.2.3 El sistema dinámico de Van den Berg

Por su parte Van den Berg (1999) plantea un interesante modelo teórico donde aborda las dimensiones que definen la denominada capacidad organizativa, basándose en los resultados arrojados por diversas investigaciones sobre la implementación de proyectos para el desarrollo metropolitano. El planteamiento teórico se sustenta en una serie de pilares que se interrelacionan entre sí, dando forma a un sistema dinámico cuyas variables inciden de forma directa sobre los resultados de las iniciativas emprendidas por las organizaciones promotoras. Los pilares de este modelo son (Van den Berg, 1999: 251): la organización administrativa; las redes estratégicas; el liderazgo y las condiciones económicas y espaciales. El autor incorpora en el modelo teórico una serie de condiciones que complementan los pilares anteriormente descritos, como son: la previsión y la estrategia; el apoyo político, y el apoyo de la sociedad.

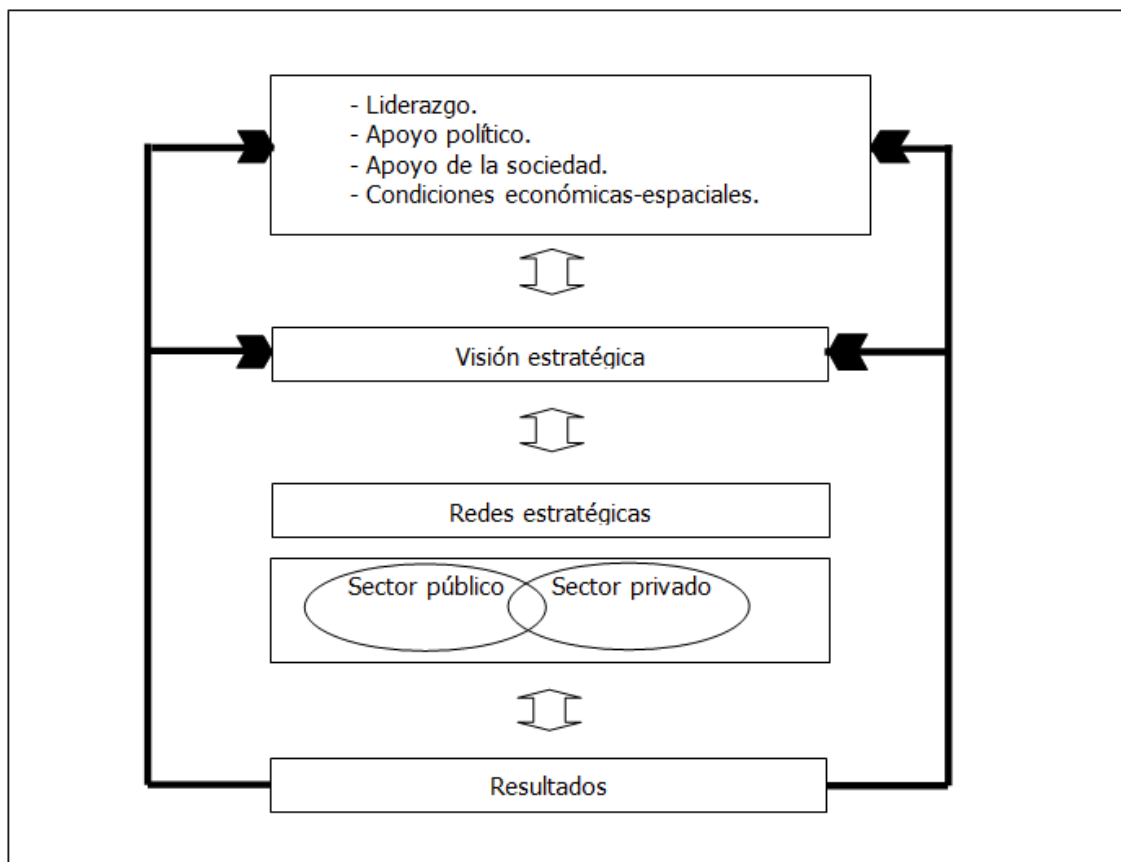


Figura 10. Modelo conceptual Van den Berg sobre la capacidad de organización. Fuente: Van den Berg et al. (1999: 254).

Las características de los pilares y de las condiciones planteadas por el autor en el modelo son las siguientes:

1. Organización administrativa. Se refiere al marco institucional formal, que incluye las características de la estructura organizativa pero también el papel que desempeñan los diversos actores públicos en este marco. Esto implica el reconocimiento de los incentivos existentes para mantener relaciones de cooperación y colaboración entre sí.
2. Redes estratégicas. Se trata de la construcción de redes entre los actores públicos, sociales y privados en torno a determinadas iniciativas de impacto social. Para ello, se toman en cuenta las características de las redes, el tipo de interacción que se produce entre sus miembros y los valores que guían su funcionamiento.
3. Liderazgo. El liderazgo se considera clave a la hora de impulsar proyectos dentro de la Administración, complementado con la dotación de competencias específicas que le brinden autoridad al líder para tomar decisiones, así como el desarrollo de carisma personal que le permita mantener relaciones interpersonales positivas dentro de la organización.
4. Condiciones económicas y espaciales. El autor incluye las condiciones del entorno como posibles amenazas y oportunidades para el trabajo de la Administración. Estas condiciones dan forma a un sistema de incentivos y desincentivos que determinan las relaciones de cooperación o de conflicto entre los actores participantes. De ahí la interacción entre los pilares del sistema.
5. Previsión y estrategia. Hace referencia a la existencia de una visión conjunta que permita la definición de estrategias y objetivos compartidos, así como la orientación de los recursos disponibles alrededor de las actuaciones propuestas.
6. Apoyo político. Se relaciona con el soporte que puede brindarle a cualquier iniciativa el apoyo de los operadores políticos de otros ámbitos territoriales o políticos-administrativos, lo que incentiva la colaboración entre los actores involucrados. Se incluyen también las estrategias de comunicación empleadas para la consecución de estos fines y el apoyo financiero que se deriva del apoyo político obtenido.
7. Apoyo de la sociedad. Incluye el apoyo de las organizaciones sociales para el desarrollo de las actuaciones públicas. Al igual que en el anterior, requiere la puesta en marcha de estrategias de comunicación eficaces como elemento

clave para trasladar a los ciudadanos las características de las actuaciones emprendidas por la Administración.

El modelo propuesto por Van den Berg se aplica al desarrollo de actuaciones concretas y con una fuerte orientación hacia las Administración local. La visión que articula todo el sistema dinámico se basa en las ideas ya expuestas sobre los componentes de la capacidad institucional (técnico-burocrático y relaciones entre los actores), sumando las condiciones del entorno que, en este caso, son de carácter económico-espaciales. A partir de estas ideas, Van den Berg configura su modelo teórico en el que da mucho peso a los aspectos relacionales (como son la formación de redes estratégicas, el apoyo político y el apoyo social) en la caracterización de la capacidad organizativa y por ende en el funcionamiento de las organizaciones públicas

5.2.4 El triangulo de Nelissen

Nelissen (2002: 13) considera que la Administración pública está sometida a múltiples tensiones para responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas, muchas de las cuales son contradictorias entre sí. Para el autor, los ciudadanos esperan de la Administración actuaciones democráticas, efectivas y justas, pero resulta muy complejo llegar a un estadio de equilibrio entre las tensiones y los intereses que se contraponen en este contexto. Para el autor es inevitable que la Administración tome partido. Decide responder con mayor o menor intensidad a estas expectativas, lo que termina incidiendo sobre su modelo organizativo y sobre los principios que determinan la orientación de sus actuaciones.

Para Nelissen, la capacidad institucional (aunque el autor la llama capacidad administrativa en su artículo) responde a la orientación que tenga la Administración con respecto a las demandas ciudadanas y a las tensiones del entorno. Esta orientación la caracteriza utilizando tres enfoques como son: el jurídico, el económico y el político-social. Cuando la Administración opta por un enfoque jurídico hay que tener en cuenta que sus actuaciones se producen en un marco constitucional, en una democracia con división de poderes y funciones entre diversos órganos, en un contexto regido por la ley y por el estricto respecto a los derechos fundamentales de la persona. Esto determina la interpretación de las demandas sociales, la adopción de nuevas responsabilidades, el tipo de procedimientos implantados y los valores que guían las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

Cuando se opta por un enfoque económico la capacidad de la Administración se relaciona directamente con el desarrollo efectivo de sus tareas. Se pretende gestionar a la Administración como una corporación, enfocando sus acciones hacia la racionalización de procedimientos y la mejora de su productividad (Ospina, 2002: 14). Cuando se opta por el tercer enfoque (político-social), las acciones se sustentan en los valores que estructuran la democracia como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el seguimiento y control, la apertura, la participación política y la legitimidad social.

A partir de estas ideas, Nelissen (2002: 15) propone como herramienta simple para la exploración de la capacidad institucional un triángulo cuyas aristas representan estos tres enfoques. Para analizar la capacidad institucional de acuerdo con este modelo se valora la orientación de las acciones de la Administración, estableciéndose en el triángulo una serie de combinaciones en función de la cercanía a una u otra arista. De esa forma, cuando la arista relacionada con la economía (E) es dominante sugiere que en las actuaciones de la Administración se da mayor énfasis a la efectividad y eficiencia sobre el resto de los enfoques. El autor llama a estos posibles escenarios nuevas formas de gobernanza y entiende que requieren determinadas capacidades para responder satisfactoriamente a las exigencias ciudadanas. En el modelo se observan también líneas perpendiculares que permiten establecer un conjunto de combinaciones, dando forma a seis nuevas formas de gobernanza (JEP, JPE, EPJ, EJP, PEJ Y PJE).

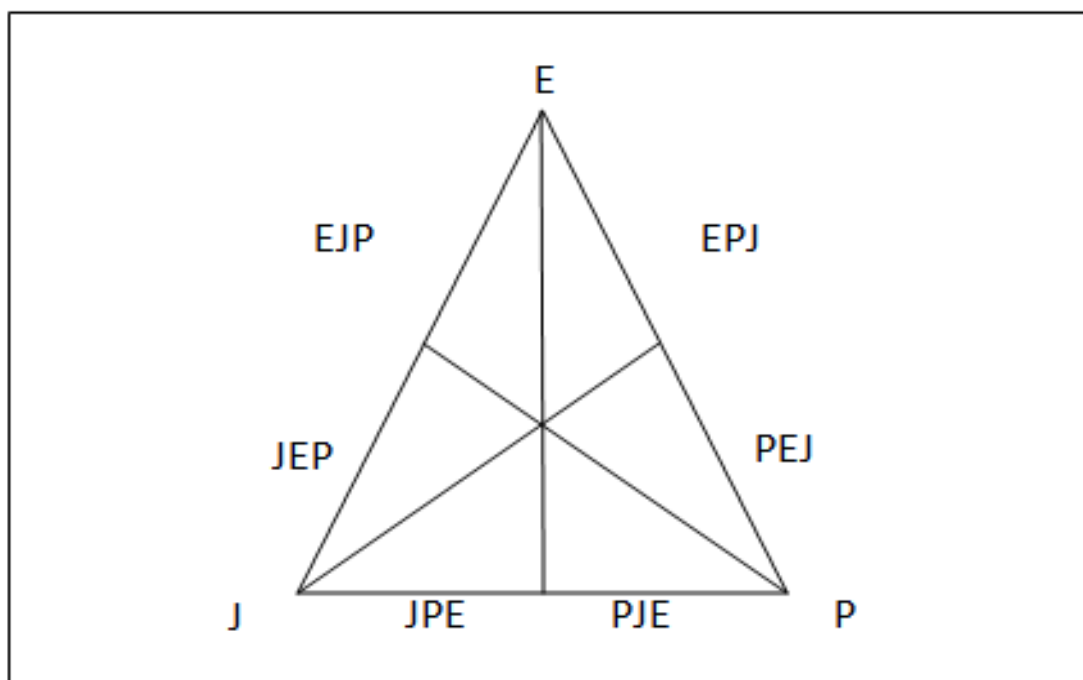


Figura 11 Triángulo de Nelissen sobre la capacidad institucional. Fuente: Nelissen (2002: 16).

Los seis tipos de gobernanza permiten establecer combinaciones de los tres enfoques utilizados en la construcción del triángulo. El caso EPJ refleja por ejemplo, un tipo de gobernanza en el que se da mayor énfasis a la eficiencia y a la efectividad en las actuaciones públicas, pero manteniendo los valores del resto de los enfoques.

Un aporte valioso del triángulo de Nelissen es que adopta el concepto de gobernanza como hilo conductor de sus ideas, estableciendo una serie de enfoques y de combinaciones que requieren determinadas capacidades para satisfacer las expectativas ciudadanas. El autor relaciona las nuevas formas de gobernanza que surgen de estas combinaciones con capacidades específicas de la Administración. Sin embargo, esta propuesta requiere mayor operacionalización para reducir su nivel de abstracción y convertirse en una herramienta aplicable a casos prácticos. El propio autor señala que este es un primer paso para la creación de un marco de análisis más completo.

5.3 Herramientas para la medición de la capacidad institucional

Se describen a continuación una serie de herramientas metodológicas utilizadas por los organismos multilaterales y de cooperación internacional para evaluar la capacidad institucional. Su revisión brinda una interesante aproximación a las variables de la

organización a los que se les brinda mayor relevancia, a la hora de valorar los riesgos que afectan su buen funcionamiento. Aunque habría que apuntar que los resultados están muy relacionados con los modelos teóricos previamente descritos. La selección de las herramientas se efectuó tomando en consideración los documentos y la bibliografía especializada elaborada en su mayoría por organismos multilaterales (Education Development Center y PACT, 1998; Lessik y Minchener, 2000; Oszlak y Orellana, 2000; Renzi, 1996; UNPD, 2005; UNDP, 2010; USAID, 1996).

5.3.1 Sistema de análisis de capacidad institucional (SADCI)

El sistema de análisis de la capacidad institucional (SADCI) es una metodología desarrollada por Alain Tobelem y promovida por el Banco Mundial. La metodología se emplea para conocer el grado de capacidad institucional de una organización cuando se llevan a cabo determinadas actuaciones, por lo que permite valorar las debilidades existentes y definir una serie de estrategias destinadas a la corrección de los obstáculos identificados (Moran, 2007: 3). Sirve para identificar el déficit de capacidad de una organización en el cumplimiento de sus tareas rutinarias y es una herramienta útil para evaluar los resultados de un programa o proyecto específico (Oszlak y Orellana, 2000: 2).

La metodología parte del análisis jerarquizado de las características de la organización que están relacionadas con sus actuaciones medulares o con sus principales objetivos. Este análisis se realiza en las siguientes etapas (Moran, 2007: 4): 1. Objetivo general del proyecto u organización analizada; 2. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o de la organización analizada; 3. Actividades o subcomponentes de cada objetivo; 4. Tareas de cada actividad o subcomponente; 5. Mapa de relaciones interinstitucionales, 6. Identificación del déficit; y 7. Estrategias para superar la brecha de capacidad

Una de las fases de la metodología corresponde a la identificación de los déficits de capacidad, los cuales se definen como la diferencia existente entre lo que supone poner en marcha una tarea y aquello que la organización tiene previsto realizar. Esta definición se utiliza en la valoración de la capacidad de la organización con respecto a una actuación específica o a la capacidad de toda la entidad para cumplir con sus funciones u objetivos. Sus autores reconocen una serie de factores que son considerados fuentes recurrentes de déficits institucional, lo que representa un

importante aporte para la definición de una tipología de riesgos. Estos factores son los siguientes (Oszlak y Orellana, 2000: 7): 1. Leyes, reglas, normas y reglas de juego; 2. Relaciones interinstitucionales; 3. Estructura organizacional interna y distribución de funciones; 4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; 5. Políticas de personal y sistema de recompensas y 6. Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

La metodología guarda una estrecha relación con otras herramientas utilizadas por los organismos multilaterales y de cooperación al desarrollo para la formulación y evaluación de proyectos. Es el caso del enfoque del marco lógico (EML) elaborado a finales de los sesenta por la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional (USAID) y adoptado posteriormente por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en sus distintos programas de cooperación (Haugland, 1993: 5).

5.3.2 Auto-evaluación participativa orientado a los resultados (PROSE)

La metodología de auto-evaluación participativa orientado a los resultados (PROSE, siglas en inglés) fue desarrollada por Bloom y Levinger con la finalidad de ofrecer una serie de herramientas útiles en la medición de la capacidad organizativa y en el mejoramiento de las habilidades de la organización para adaptarse a los cambios del entorno (Education Development Center y PACT, 1998: 3). La metodología se sustenta en la aplicación de cuestionarios sobre la realidad organizativa, cuyos resultados se comparan con los resultados de otras organizaciones similares. En este sentido, el benchmarking y la conformación de redes de cooperación son considerados instrumentos eficaces para la identificación de las fortalezas y de las debilidades en la organización.

La capacidad institucional se aborda mediante el análisis de seis áreas de capacidad como son (Lessik y Minchener, 2000: 7): 1. Relaciones externas (área de influencia, recaudación de ingresos y comunicación); 2. Gestión de recursos financieros (presupuesto, previsión y gestión de recursos); 3. Gestión de recursos humanos (personal cualificado, supervisión, prácticas del personal); 4. Aprendizaje organizacional (trabajo en equipo e intercambio de información); 5. Gestión estratégica

(planificación, gobernanza, misión y asociaciones), y 6. Prestación de servicios (prácticas en el desarrollo de programas y cuestiones de sostenibilidad).

Esta metodología genera como resultado una valoración de cómo la organización ve sus fortalezas y debilidades en las distintas áreas de capacidad sometidas a evaluación, a portando un importante mapa de los riesgos institucionales que afectan su funcionamiento. En el desarrollo del PROSE juega un papel muy importante la participación de todos los miembros de la organización y el consenso como condición necesaria para emprender iniciativas que subsanen las dificultades detectadas.

5.3.3 Marco de desarrollo institucional (IDF)

Fue desarrollada por Mark Renzi de la organización Management Systems International, con la finalidad de ayudar a las organizaciones sin fines de lucro a mejorar su productividad. La metodología permite a las organizaciones conocer su estado mediante el análisis de las variables clave para la consecución de sus objetivos (Renzi, 1996: 472-473). Permite a su vez la identificación de las áreas de mejora, así como el establecimiento de objetivos y la evaluación de los avances obtenidos en el tiempo.

La capacidad institucional se aborda a través de cinco áreas de capacidad con sus respectivas variables como son (Lessik y Minchener, 2000: 9): 1. Visión (consejo, la misión, la autonomía); 2. Gestión de Recursos (estilo de liderazgo, gestión participativa, sistemas de gestión, la planificación, la comunidad participación, seguimiento, evaluación); 3. Recursos Humanos (habilidades del personal, desarrollo del personal, la diversidad de la organización); 4. Recursos Financieros (gestión financiera, económica vulnerabilidad, la solvencia financiera); 5. Recursos Externos (relaciones públicas, habilidad para trabajar con los comunidades, la capacidad de trabajar con el gobierno cuerpos, habilidad para trabajar con otras organizaciones no gubernamentales).

El producto final de la metodología es suministrar información sobre la ubicación de la organización en cada una de las variables evaluadas y su posición en las áreas de capacidad. Estas áreas son fuentes de riesgo para la organización, en la medida en que no cumplan con los requerimientos exigidos para la puesta en marcha de determinadas actuaciones. Como en la mayoría de herramientas utilizadas en esta materia, los

resultados se apoyan en información cuantitativa, lo que permite comparar de forma detallada los resultados sobre la evolución de la organización en el tiempo.

5.3.4 Herramienta para la evaluación de la capacidad organizacional (OCAT)

La herramienta para la evaluación de la capacidad organizacional (OCAT) fue creada para evaluar los avances de las tareas de construcción de la capacidad institucional y potenciar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en esta materia. La forma como está diseñada permite conocer las fortalezas y las debilidades de las organizaciones, proporcionando información útil para desarrollar acciones que permitan su optimización.

En este caso, la capacidad institucional se analiza a través de las siguientes siete áreas con sus respectivos subelementos (Lessik y Minchener, 2000: 11): 1. Gobernanza (entorno, misión y objetivos, liderazgo y estatus legal); 2. Gestión de prácticas (estructura organizativa, gestión de la información, procedimientos administrativos, personal, planificación, desarrollo del programa, programa de presentación de información); 3. Recursos humanos (desarrollo de los recursos humanos, funciones del personal, organización del trabajo, cuestiones sobre diversidad, supervisión, salario y beneficios); 4. Recursos financieros (contabilidad, presupuesto, finanzas / inventario controles, información financiera); 5. Prestación de servicios (especialización sectorial, área, evaluación de impacto); 6. Relaciones Exteriores (relaciones con el área de influencia, colaboración con otras ONG, relaciones públicas, recursos locales, medios de comunicación); 7. Sostenibilidad (sostenibilidad en la organización, sostenibilidad financiera etc.).

El producto final de la OCAT es una clasificación de la organización por área de capacidad apoyada en datos cuantitativos y gráficos muy ilustrativos de los valores obtenidos. Si bien la metodología se desarrolló específicamente para las organizaciones no gubernamentales, su aplicación se ha extendido a otras organizaciones por el valor que tienen las áreas de capacidad identificadas.

5.3.5 Dinámica participativa para el diagnóstico institucional (DPD)

La metodología de la dinámica participativa para el diagnóstico institucional (DPD, siglas en inglés) se basa en el análisis de las percepciones de los integrantes de la

organización sobre su desempeño y la relación de ésta con el entorno (USAID, 1996: 4). Mediante la aplicación de técnicas altamente participativas explota las características culturales de la organización y las actitudes de sus miembros para avanzar en el estudio de su capacidad institucional.

Con la metodología DPD es posible abordar las siguientes características de la organización (USAIS, 2000: 13): 1. Identidad; 2. Misión; 3. Medios y recursos; 4. Entorno; 5. Gestión; 6. Operaciones internas; y 7. Servicios prestados y resultados. El análisis de estas características se realiza teniendo en cuenta el comportamiento de la organización, el comportamiento de sus miembros, la gestión administrativa, la filosofía, los valores y los puntos sensibles de la entidad en su conjunto (USAID, 2000: 14). El resultado se expresa de manera cualitativa, como parte de una amplia descripción de la situación de la organización.

5.3.6 Herramienta para la evaluación participativa de organización (POET)

La herramienta para la evaluación participativa de organización (POET, siglas en inglés) es una metodología creada por Beryl Levinger de Education Development Center y Evan Bloom con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El POET incorpora a diferentes grupos de la organización en tareas de reflexión sobre las divergencias existentes o los puntos críticos de la capacidad. Además se busca que los participantes puedan llegar a cierto consenso sobre los cambios que deben adoptarse en la organización para optimizar su funcionamiento (UNPD, 2005: 12).

La metodología se basa el análisis de siete áreas de capacidad como son (Education Development Center y PACT, 1998: 6): 1. Gestión de recursos humanos (desarrollo del personal, reclutamiento, compensación, evaluación del personal, gestión de quejas y resolución de conflictos); 2. Gestión de recursos financieros (presupuesto, previsión de recaudación de fondos y gestión de efectivo); 3. Participación (acceso a los proyectos y beneficios); 4. Sostenibilidad de los beneficios del programa (impacto de los factores ambientales, económicos, políticos, culturales e institucionales); 5. Asociaciones (colaboración con otros actores públicos, privados y sociales); 6. Aprendizaje organizacional (trabajo en equipo, intercambio de información, y capacidad de generar información que ayude al mejoramiento constante de la organización); y 7. Gestión Estratégica/Gobernanza (planificación, compromiso con los objetivos, misión y filosofía).

La metodología genera información cuantitativa sobre el estado de la organización en cada una de las siete áreas de capacidad y de los factores de riesgo que inciden en la consecución de sus objetivos. El consenso en las deliberaciones y la valoración de las fortalezas y debilidades es un elemento característico de esta herramienta, por lo que la participación de los miembros de la organización es determinante a la hora de obtener resultados ajustados a la realidad.

5.3.7 Principales tendencias: síntesis comparativa

Las herramientas descritas para la medición de la capacidad institucional coinciden en la definición de un conjunto de áreas de capacidad que son determinantes a la hora de evaluar el desempeño de cualquier organización. Estas áreas son un marco ideal para definir las fuentes potenciales de riesgo, ya que las debilidades que presenten o su escaso desarrollo afectan negativamente el rendimiento de la organización y la consecución de sus objetivos. En las seis herramientas se coincide con los autores (Grindle, 1997; Forss y Venson, 2002; y Morgan 2002) en vincular estas capacidades con tres niveles de análisis (micro, meso y macro), otorgándoles mayor o menor peso en función de los propios fines de la herramienta.

ÁREAS DE CAPACIDAD	HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL					
	SADCI	PROSE	IDF	OCAT	DPD	POET
Nivel micro						
-Gestión de recursos humanos	X	X	X	X	X	X
Nivel meso						
-Estructura organizativa	X			X	X	
-Estatus legal						
-Gestión de recursos financieros	X	X	X	X	X	X
-Gestión estratégica		X	X	X	X	X
-Modelo de gestión			X	X	X	
-Aprendizaje organizacional		X				X
-Servicios / Sostenibilidad		X		X	X	X
-Participación						X
Nivel macro						

-Entorno / Área de influencia		X		X	X	
-Leyes, reglas y normas	X					
-Relaciones entre actores	X		X	X		X

Tabla 2. Resumen comparativo de las herramientas para la medición de la capacidad institucional. Fuente: elaboración propia.

En lo concerniente al nivel individual, todas las herramientas le dan un papel clave a los recursos humanos, considerando aspectos clave como: el grado de cualificación de las personas para desarrollar las tareas asignadas; las características del sistema de incentivos adoptado en la organización en cuanto a la promoción de sus miembros; los salarios; y los programas para la retención del talento. En el caso del nivel meso (referido a la organización) se nota una completa coincidencia de todas las herramientas analizadas sobre la importación de la gestión de los recursos financieros para la implementación de iniciativas en las organización. Las herramientas descritas incluyen aspectos como las características de los sistemas contables; la planificación presupuestaria; y los mecanismos para la gestión de la información financiera. En este mismo nivel, cinco de las seis herramientas descritas dan mucha relevancia a la gestión estratégica, relacionándola con temas como: la misión y la visión de la organización; la definición de objetivos claros; y el diseño de estrategias de trabajo a corto, mediano o largo plazo.

En el nivel macro (entorno y marco institucional), la mayor coincidencia se observa en las relaciones entre los actores. Se trata de la capacidad de la organización para crear alianzas con otras entidades similares, de intercambiar recursos y desarrollar actividades conjuntas de manera coordinada. En este nivel se produce cierta dificultad a la hora de sistematizar los planteamientos de las seis herramientas de medición, debido a la multiplicidad de variables que tienen en cuenta. En algunos casos el área de capacidad se denomina entorno o área de influencia, siendo términos bastante amplios en su instrumentalización. No obstante, hay que tener en cuenta que todas las herramientas vinculan por igual el nivel macro con el contexto en el que se desenvuelve la organización y los elementos relacionales que marcan sus interacciones con otros actores.

Un aspecto importante de las herramientas descritas es la metodología participativa utilizada en su aplicación. Los miembros de las organizaciones intervienen de forma activa para valorar sus capacidades mediante la emisión de juicios que se recogen en

cuestionarios elaborados para tal fin. En el caso de esta investigación, se considera esta metodología como una de las formas más apropiadas para detectar y analizar el riesgo en la Administración, por lo que se empleará en la contrastación empírica en la fase correspondiente al trabajo de campo.

6. Modelo para la detección y análisis del riesgo en la Administración pública

Antes de proponer un modelo donde se recojan las variables clave de las organizaciones públicas para la detección y análisis del riesgo, debe tenerse en cuenta que la construcción de modelo de esta naturaleza representa un proceso altamente complejo. En lo referente a la identificación de las variables que integran el modelo y a su segmentación en partes manejables, debe acotarse que no se plantea ninguna jerarquía entre las variables propuestos, pues la Administración está sometida a importantes cambios en el tiempo que hacen variar el peso de una u otro variable en función de los retos que le surjan (Waterman et al., 1980: 17). Además, en las tareas de identificación, análisis y evaluación del riesgo los actores efectúan una priorización en función de caso concreto que se aborda.

El modelo se sustenta en un enfoque sistémico y se consideran las interacciones que regularmente se producen tanto interna como externamente. En este caso, se proponen las siguientes variables clave: el entorno; las redes estratégicas; el marco estratégico; los recursos y la estructura organizativa, y por último los recursos humanos. A continuación se hace una descripción de cada componente, incluyendo los atributos que las definen y las condiciones negativas que puedan suponer un riesgo para la organización.

NIVELES	VARIABLES		VARIABLES TRANSVERSALES
<u>Macro</u> El marco	Entorno	Redes estratégicas	Confianza Comunicación Coordinación
<u>Meso</u> La organización	Marco estratégico	Modelo de organización	Cooperación

<u>Micro</u>	Recursos humanos		
La persona			

Tabla 3. Variables y niveles de análisis del modelo para el estudio del riesgo. Fuente: elaboración propia.

6.1 Entorno

El entorno es una dimensión fundamental para la valoración del riesgo. Los enfoques sistémico y de contingencia refuerzan tal apreciación otorgando un papel clave en los modelos organizativos a la interrelación de las organizaciones con los factores más relevantes del entorno, principalmente en lo que respecta a su desempeño y estructuración (Klijn, 1998: 13). Si bien el entorno ejerce una influencia directa en las organizaciones el centro de cualquier análisis no debe ser el entorno en sí mismo, sino el impacto que éste genera sobre las capacidades de la organización para desarrollar sus tareas y sobre la eficacia de sus herramientas para predecir, comprender, enfrentar y reaccionar rápidamente ante los cambios que le afectan (Mintzberg. 190: 310). No habría que olvidar que las organizaciones también influyen en el entorno, a través de sus actuaciones (llámese en el caso de la Administración, programas, proyectos o acciones públicas concretas) y de los valores que se van transmitiendo en el tiempo.

Las situaciones imprevistas del entorno que inciden en el desempeño de las organizaciones se relacionan con el concepto de riesgo sistémico y pueden clasificarse de dos formas. Por una parte, las variables genéricas o contextuales como los factores económicos, sociales, culturales, políticos o el avance de la sociedad de la información (Martín, 2005: 52). En este caso, Waring y Glenden (1998: 181-182) coinciden en señalar a estas variables como riesgos externos y los autores Atkinson y Webb (2005: 32) como riesgos ambientales. La existencia de bajos niveles de participación por ejemplo, limita la capacidad de las organizaciones públicas para desarrollar políticas que respondan con mayor certeza a las necesidades reales de los ciudadanos (Pares y Resende, 2009: 88). La inestabilidad política o la crisis económica propician situaciones complejas que restringen considerablemente las actuaciones de las organizaciones, en

cuanto a su continuidad y a los recursos disponibles para su financiación. Habría que sumar otros posibles riesgos como los patrones culturales y las pautas de interacción que, siendo socialmente aceptadas y defendidas por los actores participantes, condicionan la ejecución de ciertas tareas por parte de la organización.

Por otra parte, los eventos o situaciones imprevistas pueden ser la consecuencia de variables más específicas cuando operan en áreas directamente vinculadas con la misión de la organización (Morales: 2004: 218). A este segundo grupo de factores las autoras Hilderband y Grindle (1997: 36) los ubica en una dimensión propia bajo la denominación de marco institucional e incluyen aspectos como: el rol del Estado; las políticas concurrentes; el marco regulatoria de los servicios; el presupuesto; el marco competencial y las relaciones formales e informales de poder.

La herramienta SADCI ha permitido identificar entre los riesgos más comunes los vacíos legales y las trabas normativas, las cuales obstaculizan el desarrollo de determinadas actuaciones y merman la flexibilidad y la capacidad de adaptación de las propias organizaciones. Además, cuando intervienen otras entidades públicas puede producirse una superposición de competencias que genera mayor dispersión de los recursos disponibles o exige niveles de colaboración interinstitucional para no poner en riesgo la consecución de los objetivos (Oszlak y Orellana, 2000: 8). Por su parte el PNUD (2004: 10) apunta a la existencia de una serie de situaciones que afectan la gobernabilidad de un territorio y menoscaban el trabajo de las organizaciones públicas como son: el tipo de relaciones entre las organizaciones desde una perspectiva horizontal y vertical; el grado de traslado de las competencias o las características del marco presupuestario.

Variables	Subvariables	Descripción	Situaciones de riesgo
Entorno	Genéricas	Factores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos (sociedad de la información).	-Inestabilidad política -Crisis económica -Escasa participación -Patrones culturales y pautas de interacción inadecuadas -Rezago institucional frente al avance científico tecnológico
	Específicas	Rol del Estado, políticas concurrentes, marco	-Vacíos legales -Trabas normativas

		regulatoria, presupuesto, marco competencial y relaciones formales e informales de poder.	-Superposición de competencias -Dispersión de los recursos disponibles -Escasa coordinación -Inexistencia de mecanismos de colaboración
--	--	---	--

Tabla 4. Descripción de la variable de entorno. Fuente: elaboración propia.

6.2 Redes estratégicas

Los modelos teóricos y las herramientas de medición previamente descritas destacan la importancia que las organizaciones cuenten con habilidades y recursos para construir mecanismos relacionales de trabajo, dentro y fuera de su propia estructura. Estos conceptos tienen un papel clave porque la orientación de la sociedad hacia el conocimiento y la necesidad de contar con capacidades realmente útiles para identificar y solventar los problemas sociales pone en valor cualquier habilidad para integrar el capital humano con mecanismos colaborativos más eficaces (Agranoff, 2007: 23).

Las situaciones imprevistas que inciden en el desempeño de las organizaciones surgen de su capacidad para crear mecanismos relacionales de trabajo con actores de su entorno y la capacidad para orientar los esfuerzos colectivos de la red hacia la consecución de objetivos comunes (funcionamiento de la red). Sin embargo, las externalidades positivas que generan los mecanismos relacionales pueden verse limitadas por situaciones de riesgo que afecten considerablemente las interacciones entre los actores. Son situaciones como la falta de coordinación o de comunicación, las cuales terminan obstaculizando la capacidad de las organizaciones para crear mecanismos de trabajo estables y limitan el alcance de los fines propuestos (Hilderband y Grindle, 1997: 46).

Algunos autores también señalan como situaciones de riesgo la falta de confianza entre los miembros de la red, lo que termina menoscabando la voluntad de los actores para cooperar en torno a objetivos comunes, o la imposibilidad de conectar el trabajo de la red con los órganos formales debidamente autorizados afectando la continuidad de sus actuaciones en el tiempo (Van den Berg et al., 1999: 261). Otras situaciones de

riesgo se derivan del funcionamiento ineficiente de las propias redes como consecuencia de la ausencia de un marco general que regule su funcionamiento; la existencia de barreras que impiden la participación de algunos actores clave en la toma de decisiones; la asignación inadecuada de responsabilidades; y la incapacidad de adaptarse o definir arreglos institucionales estables en el tiempo (Willems y Baumert, 2003: 48). De forma más genérica, el PNUD (2004: 18) define una serie de situaciones a las que hay prestar atención para asegurar el buen rendimiento de las organizaciones públicas como son: como la capacidad de la Administración para llegar a acuerdos sobre el contenido de sus planes o la capacidad para comunicar a los participantes el desarrollo de sus actuaciones.

Variables	Subvariables	Descripción	Situaciones de riesgo
Redes estratégicas	Mecanismos relacionales de trabajo	Identificación de actores clave (públicos, privados y sociales), coordinación, comunicación y confianza.	-Falta de coordinación y comunicación -Falta de confianza entre los actores -Exclusión de actores clave
	Funcionamiento de la red	Marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave, valores de la red.	-Ausencia de un marco de regulación -Asignación inadecuada de responsabilidades -Incapacidad para llegar a arreglos institucionales

Tabla 5. Descripción de la variable de redes estratégicas. Fuente: elaboración propia.

6.3 Marco estratégico

El marco estratégico está relacionado con la misión y visión de la organización; con la definición de sus objetivos y el diseño de las estrategias a corto, mediano o largo plazo. En los modelos teóricos de Hilderband y Grindle (1997) y de Van den Berg et al. (1999) estos aspectos están integrados en una dimensión más amplia donde se incluyen las características generales de la estructura organizativa. El peso asignado en las herramientas de medición de la capacidad institucional es mucho mayor, pues se aborda de manera diferenciada y profusa. La importancia del marco estratégico como

dimensión propia radica en que los resultados obtenidos inciden de forma directa sobre la estructuración de la organización y sus niveles de eficacia (Waterman et al., 1980: 21), por lo se requieren capacidades adecuadas para fijar con claridad y autonomía los objetivos y estrategias de acuerdo con una perspectiva amplia e integral de la organización (Mintzberg, 1990, 52).

El desarrollo de estas capacidades permite construir una visión de conjunto que, articulando a las diferentes partes de la organización, evita inconsistencias y contradicciones en el cumplimiento de sus tareas. La misión suele ser entendida en el ámbito organizacional como “una descripción de la razón de ser de la organización, establece su quehacer institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras” (Armijo, 2011: 29). Por su parte, la visión se concibe como el retrato a futuro o dicho de otra manera, el objetivo superior hacia donde se pretende llegar en un marco temporal determinado. Los objetivos tienen que ver con los fines que se persiguen y las estrategias con la trayectoria de acción que, garantizando la adopción de decisiones oportunas, de acuerdo con los recursos disponibles hacen viable la consecución de los objetivos de la organización (Francés, 2001: 28).

Los autores Atkinson y Webb (2005: 32) incluyen los riesgos estratégicos en su tipología de riesgos, enfatizando la necesaria articulación de los elementos internos y externos de la organización a través de un planteamiento lógico y bien construido de sus objetivos y estrategias. El riesgo en este apartado está asociado con una escasa coordinación entre la misión, visión, objetivos y estrategias de la organización, en lo que respecta al marco temporal o a la deficiente adecuación de los objetivos específicos con los objetivos generales. Otros riesgos se derivan de la forma como se concibe todo el marco estratégico, principalmente cuando no se garantiza la medición, la flexibilidad, la viabilidad y la aceptación de sus planteamientos entre los miembros de la organización (Morales, 2004: 32).

Variables	Subvariables	Descripción	Situaciones de riesgo
Marco estratégico	Misión	Razón de ser de la organización, quehacer institucional, bienes y servicios que entrega	-Escasa coordinación entre la misión, visión, objetivos y estrategias -Ausencia de
	Visión	Objetivo superior hacia	mecanismos de

		donde se pretende llegar	medición.
	Objetivos	Fines que se persiguen	-Rechazo del marco estratégico por parte de los miembros de la organización
	Estrategias	Trayectoria de acción	

Tabla 6. Descripción de la variable del marco estratégico. Fuente: elaboración propia.

6.4 Modelo de organización

Las características internas de la organización tienen un papel clave en la consecución de sus objetivos, especialmente aquellos elementos que están relacionados con las siguientes variables: los recursos disponibles, la estructura organizativa, los procedimientos de gestión y la cultura organizativa. La dimensión que se propone se centra en el análisis de estos cuatro elementos de acuerdo con las siguientes características.

6.4.1 Los recursos

Se entiende por recursos todos los input, tangibles e intangibles que se encuentran a disposición de la organización para el cumplimiento de sus tareas (Grant, 2005: 138). Los recursos pueden ser de dos tipos, tangibles (financieros y físicos) e intangibles (tecnología y reputación)². Tanto en uno como en otro caso, se espera que las organizaciones tengan la capacidad de generar sus propios recursos o, dependiendo de sus características, que cuenten con las herramientas necesarias para su obtención. A partir de esta idea, las herramientas de medición de la capacidad institucional suelen introducir el concepto de sostenibilidad a la hora de evaluar la viabilidad de las tareas o proyectos que se emprenden en el tiempo. Sin embargo, no solo se trata de contar con la capacidad de garantizar la dotación de recursos, se requiere además la habilidad de combinarlos y orientarlos hacia la consecución de los objetivos de la organización. En este paso cobra importancia la existencia de mecanismos de cooperación y coordinación entre sus miembros (Grant, 1991: 122).

² En la literatura suelen considerarse los recursos humanos como parte de todo este entramado, no obstante, por el valor que se le otorga a las personas en el concepto de capacidad institucional se considera como una dimensión propia.

Los riesgos están vinculados con la existencia de un déficit de infraestructuras o de medios físicos que faciliten el desarrollo de las tareas programadas; así como la insuficiencia de recursos para la financiación de cualquier iniciativa de acuerdo con las pautas acordadas o la imposibilidad de contar con fuentes recurrentes de ingresos. Por supuesto, también se incluiría la falta de coordinación para la gestión de los recursos disponibles.

6.4.2 La estructura organizativa

La estructura organizativa se refiere al marco donde se desarrollan los procesos internos de la organización, todo lo relacionado con la toma de decisiones (Fernández, 1986: 467). Morales, (2004: 38) considera que la estructura organizativa incluye elementos permanentes o estáticos (tales como los sistemas de autoridad), así como procesos y factores dinámicos de carácter interno (los flujos de información) o de carácter externo (procesos interorganizativos). Para facilitar su análisis, la estructura organizativa puede caracterizarse con las siguientes variables (Fernández, 1986: 468-469): 1. Complejidad, es el resultado de la conjunción de las divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos, es decir entre lo que se denomina la diferenciación horizontal y vertical, respectivamente; 2. Distribución de la toma de decisiones, hace referencia a la forma en la que se asignan las capacidades decisorias entre los distintos componentes estructurales de la organización; 3. Formalización, comprende el conjunto de roles, procedimientos y programas que estandarizan el comportamiento; y 4. Relaciones jerárquicas, son las interacciones que mantienen las variables de la organización al margen de la línea jerárquica.

La estructura divide las tareas y proporciona mecanismos de coordinación en función de los objetivos de la organización (Waterman et al., 1980: 19), en consecuencia se espera que las organizaciones tengan la capacidad de articular su estructura con otras variables clave como el marco estratégico y el entorno. Esto significa que el diseño organizativo debe estar en consonancia con la misión de la organización y ser capaz de responder a los cambios del entorno, mediante la modificación o adaptación de sus elementos característicos. La perspectiva relacional da respuestas interesantes a estos requerimientos. Todas las organizaciones son consideradas una red en sí misma, porque en su seno se producen múltiples interacciones sociales que definen el comportamiento de sus miembros. De ahí, que la adopción de mecanismos

interorganizativos de esta naturaleza sea una alternativa para lograr mayor grado de flexibilidad y garantizar su auto-adaptación.

Sobre la estructura organizativa los mayores riesgos se derivan de la fragmentación de las tareas como consecuencia de la implantación de un diseño organizativo excesivamente vertical que, además de no prever conexiones entre sus partes (siguiendo una perspectiva más relacional), hace muy complejo la producción de bienes y servicios en contextos de alta incertidumbre (Peterson, 1997: 161). Esto último se produce como consecuencia de los procedimientos que se implantan para ello. Oszlak y Orellana (2000: 9) plantean como situaciones de riesgo más comunes la inadecuada distribución de funciones dentro de la propia organización y la existencia de conflictos a la hora de definir responsabilidades entre sus miembros. Otras situaciones se derivan de la falta de articulación entre el diseño organizativo y el marco estratégico. Se trata en muchos casos de la adopción de modelos organizativos que no están en consonancia con la misión o que no son capaces de adaptarse a la definición de las nuevas responsabilidades que vaya adquiriendo la organización y que suelen modificar los objetivos ya definidos (Willems y Baumert, 2003: 413).

6.4.3 Los procedimientos de gestión

Esta variable (estrechamente relacionada con la estructura organizativa) incluye las acciones que se llevan a cabo de forma rutinaria para el cumplimiento de las tareas. En las organizaciones públicas se brinda especial atención a la transparencia, la publicidad de las actuaciones, la utilización de sistemas de medición y de control social. La implantación de sistemas de medición por ejemplo, es consecuencia de los procesos de modernización impulsados en el sector público y de la difusión de corrientes que abogan por mejorar el desempeño de las instituciones públicas, mediante la aplicación de herramientas de trabajo que supongan una optimización de la producción de bienes y servicios públicos (Prado y García, 2006: 646).

En este caso los riesgos están asociados con la lentitud en la gestión de las tareas, la falta de transparencia y de publicidad de las actuaciones públicas. Además, con una excesiva implantación de procedimientos internos, los responsables de gestionar cualquier iniciativa pública tienen el riesgo de centrarse más en los procesos que en los resultados.

6.4.4 La cultura organizativa

La cultura organizativa se define como un sistema formado por las creencias básicas, los valores y los comportamientos observados de forma regular en los miembros de la organización, estos aspectos condicionan sus objetivos, los principios que orientan sus políticas, las relaciones con el entorno y las interacciones que se producen internamente entre sus miembros (Ramió, 1999: 193; Castresana y Blanco, 2001: 23). Este amplio sistema de valores, creencias y comportamientos se genera a partir de las experiencias compartidas y de la influencia que ejercen los líderes sobre la organización, principalmente a través de la interpretación que hacen de la realidad, de los éxitos y fracasos empresariales y de sus causas (Castresana y Blanco, 2001: 27).

Para Ramió (1999: 196) la cultura organizativa influye de manera directa en los resultados de las organizaciones, de ahí la importancia a la hora incluirse en cualquier modelo de capacidad institucional. De acuerdo con el autor, esto es posible porque la cultura organizativa cumple una serie de funciones que afectan directa e indirectamente la dinámica de las organizaciones, como son: establece los límites entre una organización y otra basados en las creencias y conductas de sus miembros; configura y trasmite un sentido de identidad organizativa sustentada en valores compartidos; incentiva un compromiso personal con la misión y los objetivos de la organización; genera previsibilidad en las conductas de los miembros de la organización, lo que puede servir como mecanismo de control o el fortalecimiento de los lazos internos de confianza; y contribuye con la estabilidad social de la propia organización, gracias a las relaciones de fidelidad que se generan entre sus miembros.

En las organizaciones públicas la mayor preocupación de los expertos es la implantación de una cultura burocrática perversa que distorsione las funciones previamente señaladas y afecte negativamente la consecución de los objetivos de la organización (Ramió, 1999: 205). En este sentido, los riesgos asociados a la cultura organizativa se derivan de los rasgos característicos de este modelo, los cuales son descritos por Muñoz (1999: 42-43), como parte del modelo de gestión pública tradicional.

Se trata de una excesiva fidelidad al marco normativo y a su interpretación, al punto de que las reglas terminan convirtiéndose en un mecanismo de blindaje corporativo (Ramió, 1999: 205); una escasa autonomía en los procesos de toma de decisiones; el

predominio del trabajo individual caracterizado por una falta de coordinación e incluso de comunicación entre las diferentes áreas que conforman la organización; adaptación lenta de los procedimientos y conductas al cambio; se le otorga mayor importancia a los procesos que a los resultados; las decisiones pueden ser influenciadas por intereses político-partidista; prevalece una perspectiva temporal de corto plazo que afecta el diseño de las estrategias y políticas organizativas; se observa una excesiva rigidez en los puestos de trabajo y un control desmedido en el ejercicio de las tareas asignadas; no es usual la utilización de sistemas internos de gestión dotados con herramientas objetivas de medición; la gestión de los recursos humanos está muy regulada; fragmentación de en la asignación de responsabilidades y competencias entre las variables de la organización. Convendría destacar que muchos de estos riesgos están vinculados a otras subvariables, lo que muestra el carácter transversal de la cultura organizativa.

6.4.5 Cuadro resumen del modelo de organización

Los riesgos identificados en las variables que dan forma al modelo de gestión pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Variables	Subvariables	Descripción	Situaciones de riesgo
Modelo de organización	Recursos	Financieros y físicos Tecnología y reputación	-Déficit de infraestructuras y de medios físicos -Insuficiencia de recursos -Falta de coordinación para la gestión de los recursos disponibles
	Estructura organizativa	Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos	-Diseño organizativo excesivamente vertical
		Forma en la que se asignan las capacidades decisorias	-Inadecuada distribución de

		entre los distintos componentes	funciones
		Conjunto de roles, procedimientos y programas	-Conflictos en la definición de responsabilidades
		Interacciones que mantienen los componentes de la organización	-Falta de articulación entre el diseño organizativo y el marco estratégico
	Procedimientos de gestión	Procedimientos y acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas	-Lentitud en la gestión de las tareas -Falta de transparencia en el desarrollo de las tareas
	Cultura organizativa	Sistema de creencias, valores y conductas de los miembros d la organización.	-Excesivo apego al marco normativo -Dificultad para adaptarse al cambio -Orientación a los procesos y no a los resultados -Excesiva rigidez y control en los puestos de trabajo -fragmentación en la asignación de responsabilidades y competencias

Tabla 7. Descripción de la variable los recursos y la estructura organizativa. Fuente: elaboración propia.

6.5 Recursos humanos

Los recursos humanos tienen una posición central en los modelos teóricos sobre capacidad institucional, convirtiéndose en una dimensión propia que brinda un exhaustivo análisis. En la teoría de la organización, los recursos humanos se definen como los servicios productivos ofertados por las personas (en lo concerniente a sus habilidades, conocimiento y raciocinio) para desarrollar tareas y tomar decisiones (Grant, 2005: 143).

El análisis de los recursos humanos suele hacerse desde una perspectiva personal e institucional, lo que algunos autores denominan los extremos blando y duro de la gestión del personal, respectivamente (Waterman et al., 1980: 23). En la primera perspectiva se abordan las habilidades, el conocimiento y la motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas en función de su puesto de trabajo. La capacidad de las organizaciones depende de que éstas puedan contar con personas altamente cualificadas y motivadas para afrontar los retos a los que deben hacerse frente especialmente, los vinculados con los temas de la gobernanza.

En la actualidad no solo se exige de los trabajadores el cumplimiento estricto de las leyes, los reglamentos y de los descriptores del puesto de trabajo, o de mantener vigentes los valores tradicionales del servicio público como son la integridad, la neutralidad, la imparcialidad etc. (Bodiguel, 2010: 729). Las circunstancias de alta incertidumbre a la que está sometida la Administración, exigen también contar con habilidades para asumir nuevas responsabilidades y desarrollar tareas como la activación, la preparación, la estabilización, la integración y la administración en red. Tareas para las cuales se requieren competencias específicas que demandan de la organización estrategias adecuadas de contratación, formación y remuneración de sus miembros (Goldsmith y Eggers, 2006: 212).

Posición	Responsabilidades jerárquicas	Responsabilidades de gobernar en red
Director general, funcionario electo, funcionario del gabinete	<ul style="list-style-type: none">- Asignar recursos.- Explicar a accionistas externos- Comunicar la visión interna y	<ul style="list-style-type: none">- Maximizar el valor público.- Identificar los valores y talentos principales del gobierno- Comunicar la visión

	externamente.	interna y externamente
Jefe de operaciones, director	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger al jefe - Limitar la deserción y los errores subalternos 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar y administrar relaciones y estrategias - Entender las necesidades del cliente
Administrador	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar reglas y reglamentos - Monitorear inputs 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejar equipos. - Administrar proyectos y resultados (administrador de la red)
Trabajador de base	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplir las reglas y reglamentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver los problemas del cliente
Oficial de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Prescribir reglas y reglamentos - Ejecutar procesos interpersonales estrictos 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociar - Solicitar e incorporar las mejores ideas - Contratar consultores externos
Jefe de informaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir las adquisiciones, la estrategia y el mantenimiento de la tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar la recolección y la difusión de los conocimientos y de la información

Tabla 8. Capacidades y competencias necesarias para administrar en red. Fuente: Goldsmith y Eggers (2006: 212).

En la segunda perspectiva se consideran las políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal, así como la articulación del sistema de remuneraciones con las habilidades, conocimientos y motivación de las personas que se requieren en el contexto actual. Al respecto, Bodiguel (2010: 733) afirma que prevalece en las organizaciones públicas una orientación hacia la "contractualización de sus directivos, aplicándoles unas reglas particulares en materia de promoción, evaluación, movilidad, formación y remuneración". En cualquier caso, atraer y mantener los talentos son objetivos básicos dentro de las organizaciones, más aún si se considera el coste que supone para cualquier entidad el desarrollo de los perfiles demandados. Por ello cobra una singular importancia la configuración de esta perspectiva basándose en el mérito. Efectivamente, con el reforzamiento del mérito es posible construir confianza, fomentar la motivación entre sus miembros y mejorar las

capacidades de la organización mediante la credibilidad y la calidad en sus actuaciones (Farazmand, 2004: 15).

Waring y Glenden (1998: 181-182) consideran los factores humanos una importante fuente de riesgo y le otorgan un papel central en la clasificación de los riesgos que afectan a las organizaciones. Atkinson y Webb (2005: 32) relaciona los recursos humanos con lo que denominan riesgos de cumplimiento, los cuales se derivan de la negligencia de los miembros de la organización en el cumplimiento de sus obligaciones. Los estudios sobre capacidad institucional muestran que las habilidades de las personas son clave en el desempeño de la organización, pero consideran que la efectiva utilización de estas habilidades es el factor determinante de su productiva (Hilderbrand y Grindle, 1997: 53).

Los riesgos en la gestión de los recursos humanos surgen de una inadecuada utilización del potencial de las personas, debido al tipo de articulación que se hace de sus habilidades y de las tareas que deben desempeñar dentro de la organización. Pero en este ámbito no solo se ve afectada la racionalidad en el cumplimiento de las tareas, sino también la motivación y la identificación de las personas con los objetivos generales de la organización. Se incluye como situación de riesgo la inexistencia de políticas que promuevan el merito dentro de la organización, y de un sistema de promoción interna que este en consonancia con la estructura y los objetivos de la entidad.

Variables	Subvariables	Descripción	Situaciones de riesgo
Recursos humanos	Personal	Habilidades, conocimiento y motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas	-Escasa cualificación para cumplir con las tareas asignadas
	Institucional	Políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal (estrategia de contratación, formación y remuneración de	-Inadecuada utilización del potencial de las personas -Inexistencia de políticas que promuevan el merito entre los

		sus miembros)	miembros de la organización -Ausencia de un sistema de incentivos para la promoción interna
--	--	---------------	--

Tabla 9. Descripción de la variable del marco estratégico. Fuente: elaboración propia.

6.6 Resumen del modelo

A continuación se presenta una tabla resumen de las variables y subvariables identificadas con una breve descripción de su significado. El amplio número de variables denota un intento por abordar la totalidad de los elementos que intervienen en la dinámica de las organizaciones públicas, sin querer con ello plantear un modelo rígido y cerrado que no se adapte a las características propias de la realidad que se analiza. Dependiendo del tipo de organización y de las funciones que le hayan sido asignadas, cada variable y subvariable tendrá un mayor o menor peso a la hora de valorar los riesgos que inciden en la consecución de sus objetivos. En todo caso, al predominar una perspectiva sistémica en el desarrollo de este modelo donde todos los elementos son clave, las diferencias que puedan existir no se traducen en que una variable o subvariable tenga mayor o menor importancia que otros, simplemente es el reflejo de una realidad concreta.

VARIABLES	SUBVARIABLES	DESCRIPCIÓN
Entorno	Genéricas	Factores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos (sociedad de la información).
	Específicas	Rol del Estado, políticas concurrentes, marco regulatoria de los servicios, presupuesto, marco competencial y relaciones formales e informales de poder.
Redes estratégicas	Mecanismos relacionales de trabajo	Identificación de actores clave (públicos, privados y sociales), coordinación, comunicación y confianza.
	Funcionamiento de la red	Marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave,

		valores de la red.	
Marco estratégico	Misión	Razón de ser de la organización, quehacer institucional, bienes y servicios que entrega	
	Visión	Objetivo superior hacia donde se pretende llegar	
	Objetivos	Fines que se persiguen	
	Estrategias	Trayectoria de acción	
Modelo de organización	Recursos	Tangibles	Financieros y físicos
		Intangibles	Tecnología y reputación
	Estructura organizativa		Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos
			Forma en la que se asignan las capacidades decisorias entre los distintos componentes
			Conjunto de roles, procedimientos y programas estandarizados
			Interacciones que mantienen los componentes de la organización
	Procedimientos de gestión		Procedimientos y acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas
Cultura organizativa		Sistema formado por las creencias básicas, los valores y los comportamientos observados de forma regular en los miembros de la organización.	
Recursos humanos	Personal	Habilidades, conocimiento y motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas	
	Institucional	Políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal (estrategia de contratación, formación y remuneración de sus miembros)	

Tabla 10. Resumen de variables y subvariables. Fuente: elaboración propia.

7. Variables, subvariables y riesgos asociados

A continuación se presenta de manera sistematizada la relación de las variables identificadas con los principales riesgos que afectan el funcionamiento y los objetivos de las organizaciones públicas. Hay que tener en cuenta que la relación planteada es bastante amplia y requiere un proceso de adaptación al caso específico que se aborde. Para la sistematización de los riesgos se utilizaron como referencia los documentos del PNUD (2004a y 2004b) sobre el análisis de la gobernabilidad en el ámbito local y de UNHABITAD (2002) sobre indicadores de gobernanza local.

VARIABLES	SUBVARIABLES	RIESGOS ASOCIADOS
1.Entorno	Genéricas	Desempeño económico -Evolución negativa de la economía nacional y/o local (ciclos económicos).
		Desempeño político -Inestabilidad política derivada del sistema de partidos y sistema electoral. -Conflictos entre los poderes del Estado. Grado de confianza en las instituciones -Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno. -Opinión desfavorable de la población hacia los órganos del poder legislativo. -Opinión desfavorable de la población hacia los partidos y la clase política. Continuidad en las políticas públicas -Inestabilidad en los resultados electorales (continuidad del partido de gobierno). -Excesiva rotación de los cargos directivos y de responsabilidad política. -Exclusión de las principales demandas ciudadanas de la agenda de discusión de las campañas electorales.
		Niveles de participación ciudadana -Insuficiente vinculación de la población a las organizaciones sociales. -Escasa participación de la población en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que les afectan. Grado de confianza social -Insuficiente disposición ciudadana de ayudar a los demás. -Poco sentido de pertenencia al lugar donde se reside. -Opinión desfavorable de la población hacia las organizaciones vecinales y sociales.
		Desempeño de los recursos tecnológicos -Cambios acelerados en las tecnologías de la información y comunicación. -Fallos en las telecomunicaciones (internet, redes, intranet, servicio telefónico). -Daños informáticos por el acceso fraudulento de terceros a los sistemas de la Administración pública.
	Específicas	Caracterización del marco normativo -Excesiva rigidez del marco normativo que regula el funcionamiento de la Administración. -Inestabilidad jurídica derivada del cambio recurrente de la normatividad aplicable al desarrollo de iniciativas públicas concretas.

		<p>Caracterización del marco presupuestario y financiero</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ambigüedad de marco normativo en la distribución de recursos de los diferentes niveles territoriales. -Limitaciones a las iniciativas del gobierno por las decisiones presupuestarias adoptadas en otros ámbitos territoriales. -Alto nivel de endeudamiento del gobierno.
		<p>Grado de traslado de competencias a la Administración local</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dificultad para aplicar efectivamente las leyes y reglamentaciones sobre la distribución de competencias e ingresos. -Duplicidad de competencias en temas de interés ciudadano. -Deficiente ejercicio de sus competencias por parte del gobierno.
		<p>Tipo de relaciones entre diferentes niveles de gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de coincidencia efectiva entre el partido de gobierno y el partido de otros niveles de gobierno. -Dificultad para establecer acuerdos de cooperación (alianzas, coaliciones) con otros niveles de gobierno. <p>Tipo de relaciones entre las instituciones de un mismo nivel de gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de coincidencia efectiva entre el partido de gobierno y el partido de la mayoría en el poder legislativo. -Escaso apoyo del poder legislativo a las iniciativas del gobierno.
2.Redes estratégicas	Mecanismos relacionales de trabajo	<p>Nivel de participación de los actores clave</p> <ul style="list-style-type: none"> -Exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado en el proceso de toma de decisiones. <p>Capacidad de comunicación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes. <p>Capacidad de coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dificultad para articular el contenido de una política con iniciativas similares de otros niveles de gobierno. <p>Nivel de confianza entre los miembros de la red</p> <ul style="list-style-type: none"> -Opinión desfavorable de los actores participantes hacia la entidad responsable de los planes.
	Funcionamiento de la red	<p>Tipo de participación en la definición de objetivos comunes</p> <ul style="list-style-type: none"> -Escasos mecanismos de participación que involucren a los actores de la sociedad civil y otras instituciones del sector público. <p>Nivel de consenso en la formulación del plan</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido de una iniciativa pública. -Exclusión de las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos.
3.Marco estratégico	Misión	<p>Grado de coherencia del contenido del plan</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados. -Dificultad para orientar las acciones de otros organismos y actores sociales con la visión del plan. <p>Grado de coordinación con otras políticas del mismo nivel de gobierno</p>
	Visión	

	Objetivos	-Escasa conexión de las actuaciones promovidas en una política con otras iniciativas del propio gobierno. -Inconsistencia entre el programa electoral del partido de gobierno y el contenido de una iniciativa puesta en marcha.
	Estrategias	
4. Modelo de organización	Recursos	Disponibilidad de recursos financieros -Insuficiente capacidad del gobierno local para recaudar ingresos propios. -Limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan. -Deficiente disciplina fiscal. -Escaso porcentaje de ciudadanos que pagan efectivamente sus impuestos. Disponibilidad de recursos físicos -Deficiencia en los recursos logísticos disponibles (mobiliario, equipos de transporte, material de oficina etc.). -Escasa disponibilidad de suelo e infraestructura para la implementación de las actuaciones contempladas en las iniciativas públicas. Disponibilidad de recursos tecnológicos -Insuficientes recursos tecnológicos.
	Estructura organizativa	Diseño organizativo -Fallos en la administración, coordinación, dirección y control de las tareas relacionadas con el desarrollo las iniciativas públicas. -Fragmentación de las tareas entre diferentes áreas del gobierno. Distribución de la toma de decisiones -Fragmentación de la toma de decisiones entre diferentes áreas del gobierno. -Dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las áreas del gobierno. -Lentitud en la toma de decisiones sobre las tareas de gestión interna. Grado de interacción entre los componentes de la organización -Dificultad para obtener o acceder a información generada por otras áreas del gobierno. -Errores en la información suministrada por el órgano responsable de las iniciativas públicas.
	Procedimientos de gestión	Caracterización del modelo de gestión y procedimientos -Ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social. -Inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública. -Deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública. -Excesiva aplicación de procedimientos internos.

	Cultura organizativa	<p>Adaptación al cambio</p> <p>-Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.</p>
5.Recursos humanos	Personal	<p>Disponibilidad de recursos humanos</p> <p>-Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.</p> <p>Grado de profesionalización y motivación de los recursos humanos</p> <p>-Deficiente cualificación de los funcionarios y técnicos de la Administración para cumplir con sus tareas.</p> <p>-Flexibilidad de los servidores públicos ante la presión política o de grupos privados.</p> <p>-Falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local para participar en las actividades programadas.</p>
	Institucional	<p>Tipo de política en la gestión de los recursos humanos</p> <p>-Deficiente aplicación de los mecanismos de selección a la hora de ocupar cargos públicos.</p> <p>-Exclusión de la experiencia y el mérito como principios clave en la selección de los cargos públicos.</p> <p>-Exclusión del nivel profesional como principio clave en la selección de los servidores públicos</p>

Tabla 11. Modelo propuesto para el análisis de riesgo en la Administración pública. Fuente: elaboración propia.

8. Conclusiones

El concepto de capacidad institucional resultó muy útil en la construcción del modelo teórico para la detección y análisis del riesgo en la Administración. La amplia exposición que se hizo de sus componentes y las propuestas teóricas de otros autores brindó una importante base conceptual para identificar las variables clave en las organizaciones públicas. Al describir los componentes administrativos y políticos de la capacidad institucional, se estableció una clara justificación para incluir en el modelo las variables relacionadas con el funcionamiento interno de las organizaciones y variables que reflejen el valor las interacciones que tienen lugar con otros actores del entorno.

Gracias al repaso que se hizo de las herramientas metodológicas para estudiar las capacidades de las organizaciones, fue posible focalizar aún más la orientación del modelo teórico al valorar lo que denominan áreas de capacidades. La metodología participativa que se utiliza comúnmente en la aplicación de estas herramientas a casos concretos, representa un valioso antecedente del trabajo de campo propuesto en esta investigación. La mejor manera de analizar las características de una organización y los riesgos que inciden en su desempeño es mediante la participación de los actores públicos, privados, y sociales que suelen intervenir en las iniciativas públicas.

El modelo teórico incluye tres niveles de análisis (siguiendo la tendencia de modelos similares) e incluye una serie de variables clave y subvariables que contribuyen a su operacionalización. Cada variable tiene asignada una serie de riesgos potenciales que deben ser ajustados en función del caso que se vaya a tratar. Los aportes de la literatura especializada en teoría de la organización; los resultados obtenidos en investigaciones previas (basadas en la aplicación de las herramientas metodológicas); y los aportes de organismos multilaterales en temas destacados como: gobernabilidad y gobernanza local, han sustentado la selección de los riesgos incluidos en el modelo.

Al contar con un modelo de este tipo, el paso siguiente es ajustarlo a las características de la organización o de la política pública concreta que se pretenda analizar. Esto con la participación de los actores involucrados. Como se ha repetido en reiteradas ocasiones, el modelo propuesto no debe entenderse como un modelo rígido e inflexible. Su principal finalidad es servir de guía para realizar las tareas de detección y análisis del riesgo a partir de una sólida base teórica y documental.

CAPÍTULO V. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

1. Introducción

En este capítulo se expone la metodología utilizada para la contrastación empírica del modelo teórico diseñado previamente. Se trata de la descripción de los pasos que se han seguido para la detección y análisis de riesgo de una iniciativa pública concreta, de acuerdo con el tercer objetivo de la investigación. El capítulo se divide en dos partes. En la primera se hace una amplia justificación del caso seleccionado, se trata de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid, centrando el análisis en uno de sus instrumentos de intervención territorial: los Planes de Barrio (PB).

El segundo apartado es el más amplio, pues contiene una explicación detallada de las fases seguidas en el trabajo de campo. Este apartado se subdivide en cinco partes, las cuales se corresponden con las fases llevadas a cabo en esta etapa de la investigación. En la primera, se establece la importación de la definición del contexto de la política, seguidamente se esbozan (en la segunda parte) las características de los cuestionarios empleados para la recolección de datos. En la tercera parte, se describen los resultados obtenidos tras la aplicación de los cuestionarios a un grupo piloto, en lo que se refiere a la identificación de las variables clave y los riesgos que inciden en el desarrollo de los PB (adaptación del modelo al caso de estudio); así como la selección de los modelos de entrevistas y la validación de los cuestionarios diseñados con anterioridad. En la cuarta parte, se plantean las características de la población objeto de estudio y se hace un análisis descriptivo de la muestra utilizada en la investigación. Se acompañan los datos con la ficha técnica del estudio. Finalmente, en la quinta parte se especifican las técnicas utilizadas para el tratamiento de la información.

2. Selección del caso

Una de las principales preocupaciones sobre los grandes núcleos urbanos es evitar la configuración de situaciones de riesgo que generen desigualdades en un mismo espacio territorial. Una parte de la ciudad con buena dotación de infraestructura y servicios (en la que además se asienta la población de mayores ingresos) y otra parte de la ciudad donde la calidad de los servicios y la dotación de infraestructura pueda ser menor. Esta realidad afecta a la competitividad de las ciudades y su capacidad para

atraer tanto inversiones económicas como personas dispuestas a generar riqueza, mediante su trabajo y emprendimiento. Desde una perspectiva sociopolítica, también genera condiciones propicias para la exclusión social.

En el caso español, esta problemática ha sido reconocida por las Administraciones locales, quienes han hecho del análisis territorial una herramienta central y dinamizadora para abordar la problemática actual de las grandes ciudades. Se ha avanzado considerablemente en el desarrollo de experiencias que pretenden favorecer el equilibrio social y territorial de las ciudades, junto al intento de formular políticas sectoriales más eficaces y efectivas. Estas nuevas experiencias han superado los enfoques tradicionales que definen el territorio como un mero escenario espacial de los grupos humanos y de las distintas actividades que desarrollan, fundamentalmente, relacionadas con el ámbito económico. Han avanzado hacia la introducción de enfoques que conciben al territorio como un espacio donde confluyen también otros factores, ya sean de carácter social, cultural, medioambiental, científico-tecnológico y político-institucional.

La ciudad de Madrid no es ajena a esta realidad. En los últimos 50 años ha experimentado un importante crecimiento poblacional (sobre todo como consecuencia de los aportes migratorios), que ha dejado importantes huellas en la vertebración de la ciudad. Existen contrastes, entre el volumen demográfico y la extensión territorial de los distritos que la conforman, así como en la provisión de bienes y servicios en áreas como vivienda, empleo, educación, salud, cultura y movilidad. Esto ha hecho que desde 2003 el Ayuntamiento de Madrid haya puesto en marcha junto a la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) una política de reequilibrio social y territorial basada en los principios de la planificación estratégica participada. Es una política que garantiza la intervención coordinada y concertada de los actores públicos y sociales en los distritos y barrios más desfavorecidos de la ciudad, a través de tres instrumentos de intervención territorial como son: los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI), los Planes de Barrio (PB) y los Planes de Equipamiento (PE).

En esta investigación se aborda como caso de estudio, la política de reequilibrio social y territorial del Ayuntamiento de Madrid. La complejidad de esta política; la diversidad de actuaciones llevadas a cabo; la multiplicidad de los actores que intervienen en su desarrollo; la magnitud del presupuesto público invertido y lo ambicioso de sus

objetivos finales representa un marco ideal para realizar (apoyado en el modelo previamente propuesto) la valoración del riesgo en el caso de una iniciativa pública concreta. Se ha optado por enfocar la investigación en uno de los tres instrumentos de intervención implementados por el Ayuntamiento de Madrid: los Planes de Barrios. Esta decisión se adoptó al considerar los siguientes aspectos. Centrar la investigación en una sola iniciativa permite establecer una senda clara en la valoración del riesgo y facilitar la recogida de información entre los múltiples actores que participan en la política de reequilibrio territorial. Los tres instrumentos de intervención territorial desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid tienen el mismo objetivo general (la búsqueda del reequilibrio social y territorial de la ciudad), solo varían la orientación de las actuaciones que se llevan a cabo. La metodología utilizada en la formulación de los planes está estandarizada en los tres casos y se siguen los mismos principios en su seguimiento y evaluación. Los actores que coordinan los tres instrumentos de intervención territorial son los mismos: la Dirección General de Participación Ciudadana y la FRAVM; y las entidades vecinales que participan en los PB se encuentran también representadas en los PEI o en los PE. Esto les da una visión transversal de toda la política.

Los PB son un instrumento de intervención territorial que tiene por objetivo avanzar en el reequilibrio social y territorial de la ciudad, mediante la planificación participada en de actuaciones de carácter municipal orientadas al desarrollo de programas sociales y al fortalecimiento del tejido asociativo de los barrios beneficiados. El valor de los PB para la investigación radica en cuatro aspectos centrales. Primero, los PB se han desarrollado en dieciséis barrios de la ciudad, de acuerdo con las peculiaridades de cada territorio. Esto favorece la obtención de información en contextos que, a pesar de ser parte de una misma ciudad, tienen enormes diferencias entre sí. Segundo, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los PB se ha hecho de manera participada por lo que intervienen múltiples actores que dan forma a redes y subredes de política en cada uno de los territorios beneficiados. Sin duda esta dinámica enriquece la información que pueda recabarse aportando distintas visiones de la realidad social. Tercero, los dieciséis PB que se han implementado hasta la fecha, finalizan su ejecución en 2012, lo que favorece la obtención y contrastación de información sobre los riesgos que han afectado su desarrollo a lo largo de estos cuatro años. Cuarto, en 2012 se han puesto en marcha cinco nuevos PB y se espera que el Ayuntamiento de Madrid y las asociaciones de vecinos inicien la fase de concertación de otros planes que se implementaran en 2013, aumentando así el número de barrios

beneficiados. Este hecho reviste de enorme importancia la investigación, pues los resultados obtenidos pueden ayudar a los actores que participan en los nuevos planes, a tomar decisiones acertadas que les permitan prever posibles situaciones de riesgo y asegurar así la consecución de los objetivos propuestos.

3. Fases de la contrastación empírica

El estudio de riesgo en la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid, específicamente de los PB, se ha desarrollado en cinco fases. Cada fase ha generado uno o más subproductos que, por sus propias características, han permitido alcanzar los objetivos planteados inicialmente en la investigación. La primera fase incluyó la elaboración del capítulo sobre la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid. La segunda fase consistió en el diseño de dos instrumentos para la recogida de información, a partir del modelo teórico propuesto y de las técnicas de análisis de riesgo descritas en el capítulo III. La tercera fase tuvo por finalidad avanzar en el ajuste de las variables y riesgos del modelo a las características de los PB, mediante la aplicación de los cuestionarios a un grupo piloto. Esta fase también permitió validar los instrumentos para la recogida de información y definir el tipo de entrevista que se emplearía en la siguiente fase, donde se aborda a la población objeto de estudio en su totalidad. En la cuarta fase, los actores que participan en el desarrollo de los PB priorizaron las variables del modelo y efectuaron el análisis de riesgos, a través de los cuestionarios que fueron diseñados para tal fin. En la quinta y última fase, se realizó el tratamiento de los datos obtenidos y se valoraron los resultados a la luz del contexto en el que se desarrolla la iniciativa pública. El producto final es la construcción de un mapa de riesgo de los PB donde se sintetiza toda la información tratada.

A continuación se presentan de forma detallada las características de cada una de las fases llevadas a cabo en la contrastación empírica.

3.1 I fase. Definición del contexto general de la política de reequilibrio territorial

El objetivo de esta fase fue definir las características de la política de reequilibrio territorial del Ayuntamiento de Madrid en lo que respecta a los siguientes aspectos: elementos teóricos que subyacen en la formulación de esta iniciativa, aportes de la literatura sobre los riesgos que inciden en las políticas de esta naturaleza; y principales

descriptores de los instrumentos de intervención territorial puestos en marcha por el Ayuntamiento de Madrid, con especial énfasis en los PB.

Como se analizó en el capítulo II, en la gestión del riesgo la definición del contexto es una fase determinante para establecer el marco en el que se desarrolla el análisis y evaluación del riesgo. En la investigación, la definición del contexto ha aportado además elementos adicionales como son: la identificación y caracterización de los actores que participan en los PB (permite justificar los criterios utilizados en la selección de la población objeto de estudio), así como la descripción de los patrones que guían el funcionamiento de las redes y subredes de acción pública que se han creado en torno a la política. Parte de la información recogida en esta fase, se ha utilizado de soporte para interpretar los resultados obtenidos.

3.2 II fase. Diseño del cuestionario para la recogida de información

Con la finalidad de cumplir con el objetivo de la investigación sobre la valoración del riesgo en la política de reequilibrio territorial del Ayuntamiento de Madrid, se diseñaron dos cuestionarios para la recogida de datos entre los actores que participan en los PB. Se elaboró un primer cuestionario denominado: priorización de variables clave, y se formuló un segundo cuestionario con la finalidad de realizar el análisis de riesgo. En líneas generales, las características de los instrumentos aplicados son las siguientes.

3.2.1 Cuestionario I: Priorización de las variables clave

El objetivo de este cuestionario fue obtener información que permitiera priorizar las variables clave que inciden en el desarrollo de los PB. El cuestionario se basó en un sistema de comparación a pares que exigió a los entrevistados, valorar el grado de importancia de cada una de las variables y subvariables incluidas inicialmente en el modelo teórico.

La utilización de este método de comparación responde a los requerimientos de la técnica utilizada para el tratamiento de los datos (cuya explicación más detallada se realiza en otro epígrafe). En este caso, se optó por emplear la técnica del proceso analítico jerárquico (AHP, siglas en inglés) por sus ventajas a la hora de lograr una priorización de criterios y subcriterios lo más ajustada posible a las preferencia de los decisores (en este caso, a la realidad de los PB). Para esta investigación, los conceptos de criterios y subcriterios manejados en el AHP corresponden a las variables y

subvariables del modelo teórico propuesto, respectivamente. En este sentido el AHP aporta una priorización de las variables y subvariables que intervienen en el desarrollo de los PB, en función de los juicios emitidos por los actores involucrados en la iniciativa pública. La comparación a pares supuso la sucesiva comparación de dos en dos, de todas las variables y subvariables del modelo. Un ejemplo de las preguntas incluidas en el cuestionario es la siguiente: Vamos a centrarnos ahora en las redes estratégicas (alianzas y mecanismos de colaboración con actores sociales, públicos y privados) ¿Podría decirnos, cuánto más importante son las redes estratégicas para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que el resto de las siguientes variables? Los entrevistados tuvieron la posibilidad de escoger una alternativa, de acuerdo con la siguiente escala: mucho más importante; más importante; igual de importante; menos importante; y mucho menos importante.

Este cuestionario se estructuró en tres partes con un total de 10 preguntas. La primera parte, incluyó una breve descripción del propio cuestionario y las instrucciones para su adecuada cumplimentación. En la segunda parte (compuesta por cuatro preguntas) se sometió a la valoración de los entrevistados las cinco variables identificadas en el modelo teórico base para la detección y el análisis de riesgo. Es decir, se les pedía a los entrevistados comparar entre sí las variables de entorno, redes estratégicas, marco estratégico, modelo de organización y recursos humanos, para establecer el grado de importancia de cada una de ellas.

En la tercera parte (compuesta por seis preguntas), se compararon una a una las subvariables que conforman el modelo teórico. Esto supuso un importante esfuerzo de los entrevistados, en cuanto a tiempo y formulación de juicios. En definitiva, el conjunto de variables y subvariables incluido en la primera versión del cuestionario fue el siguiente (ver Tabla 12):

VARIABLES	SUBVARIABLES
V1. Entorno	SV1.1 Genéricas
	SV1.2 Específicas
V2. Redes estratégicas	SV2.1 Mecanismos relacionales de trabajo
	SV2.2 Funcionamiento de la red
V3. Marco estratégico	SV3.1 Misión

	SV3.2 Visión
	SV3.3 Objetivos
	SV3.4 Estrategias
V4. Modelo de organización	SV4.1 Recursos
	SV4.2 Estructura organizativa
	SV4.3 Procedimientos de de gestión
	SV4.4 Cultura organizativa
V5. Recursos humanos	SV5.1 Personal
	SV5.2 Institucional

Tabla 12. Conjunto de variables y subvariables incluidas en la primera versión del cuestionario. Fuente: elaboración propia.

3.2.2 Cuestionario II: Análisis del riesgo

El objetivo del segundo cuestionario fue recoger información que permitiera realizar el análisis de los riesgos que inciden en el desarrollo de los planes implementados por el Ayuntamiento de Madrid con la participación de las entidades vecinales. En el cuestionario, se trataron dos aspectos clave como son: por un lado, se les pidió a los entrevistados realizar una valoración de la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a cada una de las variables en el modelo teórico propuesto. Por otro lado, se les pidió efectuar una valoración de la magnitud de su impacto en el desarrollo de los PB.

El cuestionario se estructuró en tres partes. La primera parte incluyó una breve descripción del instrumento y el objetivo de la investigación. En la segunda parte se pidieron datos sobre el tipo de organización a la que pertenecían los entrevistados, de acuerdo con las siguientes opciones: Ayuntamiento de Madrid, miembro de la FRAVM, miembro de las asociaciones vecinales u otros. En el caso de formar parte del Ayuntamiento de Madrid se requirió mayor especificidad, es decir, conocer si eran personal directivo de la Dirección General de Participación Ciudadana; funcionarios y/o técnicos de la Dirección General de Participación Ciudadana; personal directivo de las Juntas Municipales de Distrito; funcionario y/o técnicos de distrito; personal directivo

de las Áreas de Gobierno; o funcionario y/o técnicos de las Áreas de Gobierno. En la tercera parte, se solicitó a los participantes que valoraran si los riesgos identificados habían afectado el desarrollo de los PB y que determinaran la magnitud de su impacto.

En el caso de la probabilidad de ocurrencia se adoptó una escala cualitativa, donde los entrevistados podían escoger, en función de las características del riesgo y de su relación con el desarrollo de los PB, entre las siguientes opciones (Estándar Australiano, 1999: 28; Department of Defense, 2006: 11-12; Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 24; Alberts y Dorofee, 2009: 22): raro no, presenta una probabilidad muy baja de ocurrencia; probablemente no, se considera que el evento pudo ocurrir en algún momento alcanzando una probabilidad del 25%; posible (puede ser sí o no), en este caso se cree que el evento podría ocurrir en algún momento con una probabilidad de 50%; probablemente sí, el evento ocurre en la mayoría de las circunstancias con una probabilidad de ocurrencia de 75%; y casi certeza sí, se espera que el evento ocurra en la mayoría de los casos alcanzando una probabilidad de ocurrencia superior al 95% (ver Tabla 13).

NIVEL	DESCRIPTOR	DESCRIPCIÓN
5	Casi certeza (si)	Se espera que ocurra en la mayoría de las circunstancias (>95% probabilidad que Si).
4	Probablemente si	Probablemente ocurrirá en la mayoría de las circunstancias (75% de probabilidad que si).
3	Posible (puede ser sí o no)	Podría ocurrir en algún momento (50% por ciento de probabilidad que si).
2	Probablemente no	Pudo ocurrir en algún momento (25% de probabilidad que si).
1	Raro (no)	Pudo (< 5% probabilidad que Si).
NS/NC	No sabe, no contesta	Requiere más información

Tabla 13. Escala para determinar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

Para valorar el impacto de los riesgos en el desarrollo de los PB se adoptó una escala valorativa de cinco niveles que, basada en el conocimiento de los entrevistados y de su experiencia durante la vigencia de los planes, determinó la magnitud de las

consecuencias generadas por los riesgos a partir de las siguientes opciones (Estándar Australiano, 1999: 28; Department of Defense, 2006: 13; Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 24; Alberts y Dorofee, 2009: 22): insignificante, hace referencia a un bajo impacto con una reducida pérdida; menor, el impacto es considerado medio con la posibilidad de limitarlo mediante la adopción de medidas de control básicas; moderado, se trata de un alto impacto y una pérdida alta que requiere tratamiento; mayor, se refiere un perjuicio nocivo con pérdidas mayores; y muy alto, es la magnitud extrema que abarca efectos nocivos con enormes pérdidas (ver Tabla 14). Convendría enfatizar que en la versión final del cuestionario se incluyeron los riesgos que, asociados a cada variable, habían sido previamente seleccionados por el grupo piloto a partir de la amplia gama de eventos recogidos en el modelo teórico inicial.

NIVEL	DESCRIPTOR	DESCRIPCIÓN
1	Insignificante	Sin perjuicios, baja pérdida.
2	Menor	Pérdida media, posibilidad de contenerlo inmediatamente, tratamiento básico.
3	Moderado	Pérdida alta, requiere tratamiento.
4	Mayor	Perjuicio extensivo, pérdida mayor.
5	Muy alto	Efectos nocivos, enorme pérdida.
NS/NC	No sabe, no contesta	Requiere más información.

Tabla 14. Escala para determinar el impacto de los riesgos. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

3.2.3 Tabla resumen de la fase II

Se presenta a continuación una tabla resumen con los productos obtenidos en esta segunda fase:

PRODUCTOS	DESCRIPCIÓN
Diseño de Cuestionario I para la priorización de las variables clave.	Instrumento de medición para la identificación de las variables clave en el desarrollo de los PB, mediante la comparación a pares y aplicación de la técnica AHP.
Diseño de Cuestionario II para el análisis de riesgo.	Instrumento de medición para el análisis de riesgos, mediante la valoración de su probabilidad de ocurrencia y la magnitud de sus consecuencias.

Tabla 15. Resumen de los productos obtenidos en la fase II. Fuente: elaboración propia.

3.3 III fase. Aplicación de los cuestionarios a un grupo piloto

El objetivo de esta fase fue aplicar los cuestionarios a un grupo piloto integrado por directivos, funcionarios y técnicos del Ayuntamiento de Madrid (específicamente de la Dirección General de Participación Ciudadana), así como representantes de las asociaciones vecinales involucradas en los PB. Esto se llevo a cabo con la siguiente finalidad: ajustar las variables y riesgos relacionados con los PB, es decir, adaptar el modelo teórico a la realidad de esta iniciativa pública; seleccionar el tipo de entrevista que se utilizaría para la población objeto de estudio; y como se advirtió previamente, validar los cuestionarios efectuando los ajustes pertinentes para facilitar su aplicación al resto de la población objeto de estudio.

3.3.1 Ajuste de variables y riesgos relacionados con los PB

Uno de los principales objetivos del grupo piloto fue ajustar el modelo teórico a las características de los PB, mediante la aplicación de los cuestionarios previamente diseñados a un grupo piloto. Se entiende en esta investigación que el modelo teórico propuesto es una especie de plantilla genérica que debe adaptarse a las características específicas de la organización y de la iniciativa pública sometida a estudio. De ahí la importancia de esta tarea en el caso de los PB.

En la identificación de variables y riesgos suelen utilizarse herramientas y técnicas como las que se describen a continuación (Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 29): la lluvia de ideas, basada en la participación de los miembros de la organización

aporta un listado de riesgos que se convertirá en el input del análisis cualitativo o cuantitativo que se lleve a cabo; técnica delphi, se trata de obtener el juicio de un grupo de expertos sobre los riesgos que pueden afectar a la iniciativa analizada; lista de verificación, en este caso los riesgos se obtienen a través de experiencias pasadas de la misma organización o de otras fuentes similares; análisis de escenarios o hipótesis, incluye el planteamiento de una serie de suposiciones que deben ser validadas, los riesgos se obtienen de las inconsistencias o contradicciones observadas; técnica basada en el diagrama, hace referencia a la definición del problema y la construcción de una relación causa-efecto que permita identificar los riesgos; entrevistas, los riesgos se identifican a través de la participación de las personas involucradas directamente en el desarrollo de la iniciativa que se somete a revisión.

En esta investigación, se adoptó la entrevista a los actores incluidos en el grupo piloto como la técnica más idónea para ajustar las variables y los riesgos asociados a cada una de ellas. Esta modalidad se extendió al resto de la población objeto de estudio, en las siguientes fases. En este sentido, se aplicaron los dos cuestionarios a los miembros del grupo piloto y se efectuaron entrevistas semi-estructuradas para valorar las opiniones de los participantes sobre su contenido³.

Los resultados obtenidos permitieron ajustar el modelo teórico a las características de los PB. En el primer cuestionario, donde se abordaban comparativamente las variables clave en el desarrollo de la iniciativa pública, se pudo detectar cierta confusión de los entrevistados al tratar de definir el marco estratégico y diferenciar el significado de las subvariables que la integran, como son: la misión, la visión, los objetivos y las estrategias. Los entrevistados entendían el marco estratégico de forma genérica, como la senda que debe seguirse en el desarrollo de los planes para alcanzar los fines propuestos. Esto sin llegar a establecer ninguna discriminación entre las subvariables que lo integran. En las entrevistas realizadas, los actores coincidían en plantear que se requería un alto grado de especialización para establecer una clara diferenciación entre estas subvariables. Se decidió por tanto excluirlas del modelo, por considerar que elevaban el grado de dificultad del cuestionario y realizar los cambios pertinentes en la primera versión del instrumento.

³ Las entrevistas se realizaron a dos representantes de la Dirección de Participación ciudadana y un representante de las entidades vecinales.

Tras valorar los aportes del grupo piloto, en cuanto a las variables clave en el desarrollo de los planes, las variables y subvariables utilizadas en las siguientes fases de la contrastación empírica fueron las siguientes (ver Tabla 16):

VARIABLES	SUBVARIABLES
V1. Entorno	SV1.1 Genéricas
	SV1.2 Específicas
V2. Redes estratégicas	SV2.1 Mecanismos relacionales de trabajo
	SV2.2 Funcionamiento de la red
V3. Marco estratégico	
V4. Modelo de organización	SV4.1 Recursos
	SV4.2 Estructura organizativa
	SV4.3 Procedimientos de de gestión
	SV4.4 Cultura organizativa
V5. Recursos humanos	SV5.1 Personal
	SV5.2 Institucional

Tabla 16. Variables y subvariables para el estudio del riesgo. Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se produjo una intensa depuración de los riesgos inicialmente considerados en el modelo teórico, hasta obtener una relación definitiva de 41 riesgos. Esta relación definitiva se basó en las características de los PB; de la organización que promueve los planes y en las valoraciones hechas por los actores del grupo piloto tras la aplicación del segundo cuestionario. Este cambio requirió la modificación de la primera versión del instrumento para la recogida de datos. En definitiva, los riesgos utilizados en las sucesivas fases de la investigación empírica fueron los siguientes: (ver Tabla 17):

VARIABLES	RIESGOS
V1. Entorno	<p>R1.1.1 Evolución negativa de la economía nacional y/o local.</p> <p>R1.1.2 Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno local.</p> <p>R1.1.3 Inestabilidad político-electoral por la poca continuidad del partido de gobierno.</p> <p>R1.1.4 Excesiva rotación de los cargos directivos y de responsabilidad política.</p> <p>R1.1.5 Exclusión de los planes en la agenda de discusión de las campañas electorales.</p> <p>R1.1.6 Escasa participación de la población en las decisiones sobre los temas que les afectan.</p> <p>R1.1.7 Poco sentido de pertenencia por parte de la población al barrio o al distrito donde reside.</p> <p>R1.1.8 Opinión desfavorable de la población hacia las organizaciones vecinales y sociales.</p> <p>R1.1.9 Fallos en las telecomunicaciones (internet, redes, intranet, servicio telefónico).</p> <p>R1.2.1 Excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local.</p> <p>R1.2.2 Confusa distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales.</p> <p>R1.2.3 Limitaciones por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones.</p> <p>R1.2.4 Alto nivel de endeudamiento del gobierno local.</p> <p>R1.2.5 Duplicidad de competencias en temas de interés local.</p> <p>R1.2.6 Falta de coincidencia entre partido de gobierno local y partido de gobierno nacional o regional.</p> <p>R1.2.7 Dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones.</p>
V2. Redes estratégicas	<p>R2.1.1 Exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado.</p> <p>R2.1.2 Inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes.</p> <p>R2.1.3 Dificultad para articular el contenido del plan con otras iniciativas nacionales o regionales.</p>

	<p>R2.2.1 Escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas.</p> <p>R2.2.2 Dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan entre los participantes.</p>
V3. Marco estratégico	<p>R3.1.1 Inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados.</p> <p>R3.1.2 Dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan.</p> <p>R3.1.3 Escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local.</p>
V4. Modelo de organización	<p>R4.1.1 Limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan.</p> <p>R4.1.2 Deficiencia en los recursos logísticos (mobiliario, transporte, material de oficina).</p> <p>R4.1.3 Insuficientes recursos tecnológicos.</p> <p>R4.1.4 Escaso apoyo de la población a las iniciativas emprendidas por los responsables del plan.</p> <p>R4.2.1 Fallos en la coordinación y control de las tareas relacionadas con los planes.</p> <p>R4.2.2 Dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas del Gobierno.</p> <p>R4.2.3 Dificultad para acceder a la información generada por otras Áreas de Gobierno.</p> <p>R4.2.4 Errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes.</p> <p>R4.3.1 Ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.</p> <p>R4.3.2 Inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública.</p> <p>R4.3.3 Deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública.</p> <p>R4.3.4 Excesiva aplicación de procedimientos internos.</p> <p>R4.4.1 Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.</p>

V5. Recursos humanos	<p>R5.1.1 Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.</p> <p>R5.1.2 Deficiente cualificación de funcionarios y técnicos de la Administración local.</p> <p>R5.1.3 Falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local.</p> <p>R5.2.1 Escaso peso de la experiencia y el mérito en la selección de los cargos públicos.</p>
----------------------	--

Tabla 17. Relación de riesgos obtenidos del grupo piloto. Fuente: elaboración propia.

3.3.2 Selección del tipo entrevistas

El grupo piloto no sólo aportó información para la identificación de los riesgos, también permitió definir el tipo de entrevista más idónea para aplicar los cuestionarios definitivos (tras los cambios previamente descritos) a la población objeto de estudio. Al valorar los resultados obtenidos en el grupo piloto se decidió combinar dos modalidades de entrevistas: las entrevistas web y las entrevistas personales. En el primer caso, se realizó el diseño web del cuestionario, al cual tuvieron acceso los entrevistados mediante la activación de un enlace que les permitió visualizar las preguntas y enviar automáticamente sus respuestas. Este modelo de entrevista se aplicó a los directivos, funcionarios y técnicos del Ayuntamiento de Madrid y a un asesor externo del proceso, siendo personas de quienes se espera mayor experiencia en el uso de este tipo de herramientas tecnológicas. Se trata del 53,12% de la población objeto de estudio.

Las entrevistas web suponen un importante ahorro de costes y tiempo. Permiten almacenar de forma directa las preferencias de los entrevistados; valorar el avance del trabajo de campo a medida que se desarrolla y genera documentos con información detallada de los resultados obtenidos. Además, ofrece mayor comodidad y libertad al entrevistado para responder en el lugar y momento de su preferencia. Sin embargo, esta modalidad reduce el margen para intercambiar ideas y aclarar dudas sobre el contenido del cuestionario, generando incentivos para una respuesta rápida y poco meditada, de ahí la importancia de la carta de presentación con las instrucciones debidamente expuestas.

En el segundo caso, se aplicó personalmente el cuestionario a los representantes de la FRAVM y de las entidades vecinales que participan en el desarrollo de los PB, lo que representa el 46,87% de la población objeto de estudio. Debido a la complejidad de los cuestionarios se consideró necesario mantener el contacto directo con los miembros de las entidades vecinales, para fomentar su participación y solventar las dudas que pudieran surgir durante su cumplimentación. Como parte de la estrategia utilizada, se enviaron con antelación copias de los cuestionarios para motivar la discusión entre sus miembros; se realizaron gestiones para concertar las entrevistas personales y visitar las sedes de las entidades vecinales, donde finalmente se cumplimentaron los dos instrumentos para la recolección de datos. Esta modalidad de entrevista favorece el intercambio de ideas y reduce las barreras que puedan surgir a la hora de responder los instrumentos para la recolección de información, porque brinda la oportunidad de explicar con mayor detenimiento sus características. No obstante, su principal limitación se deriva del tiempo que exige su aplicación, incluyendo las gestiones previas para concertar los encuentros.

Para la correcta aplicación de los instrumentos de recogida de datos, se incluyó una carta de presentación donde se exponían los objetivos de la investigación y se agradecía la ayuda prestada a los actores participantes. En el caso de los funcionarios y técnicos del Ayuntamiento de Madrid, la Dirección General de Participación Ciudadana prestó un importante apoyo en la aplicación del cuestionario, ya que hizo de la investigación un asunto de interés para esta instancia del gobierno local. Por otra parte, los representantes de la FRAVM facilitaron el contacto con las asociaciones de vecinos y sirvieron de soporte en las tareas de recogida de información.

3.3.3 Validación de los cuestionarios

Los dos cuestionarios se sometieron a un arduo proceso de validación que permitió corregir los primeros borradores, mediante la exclusión e inclusión (según fuera el caso) de preguntas que, de acuerdo con las características del modelo teórico propuesto, se ajustaran más al perfil de la población objeto de estudio, a los objetivos de la investigación y a las características de los propios PB. Este proceso de validación se efectuó en dos rondas.

En un primer momento participaron expertos de la Universidad Rey Juan Carlos vinculados con el desarrollo de la política de reequilibrio territorial de Madrid, a través

de una investigación que vienen realizando desde 2009 sobre la cohesión territorial en la ciudad. En un segundo momento, se completó el proceso de validación con los resultados obtenidos en el grupo piloto. Al valorar las dos rondas de validación se realizaron una serie de ajustes a la versión inicial de los cuestionarios que se centraron en dos aspectos clave: su extensión y el significado de algunos de los conceptos utilizados.

En el caso del primer cuestionario (priorización de las variables clave), se incluyó en la parte inicial una tabla con el significado de cada una de variables, esto con la finalidad de facilitar su comparación por parte de los entrevistados (ver Tabla 18).

VARIABLES	DESCRIPCIÓN
V1. Entorno	Factores externos que inciden en la organización.
V2. Redes estratégicas	Capacidad para crear mecanismos de cooperación y colaboración con otros actores. Posibilidad de llegar a acuerdos con los actores participantes.
V3. Marco estratégico	Pautas que determinan la existencia y el funcionamiento de la organización como son: la visión, la misión, los objetivos y las estrategias.
V4. Modelo de organización	Principales características de la organización en cuanto a los recursos disponibles, la estructura organizativa y los procedimientos de gestión.
V5. Recursos humanos	Personal adscrito a la organización, incluye su grado de cualificación y las políticas institucionales para su gestión.

Tabla 18. Variables incluidas en el cuestionario. Fuente: elaboración propia.

De igual forma, se incluyó en el primer cuestionario una segunda tabla con la descripción de las subvariables que se sometían a la comparación de los entrevistados (ver Tabla 19). Finalmente, se cerraron las versiones definitivas para su posterior aplicación a la población objeto de estudio (ver Anexo 1 y Anexo 2).

VARIABLES	DESCRIPCIÓN
V1. ENTORNO	
SV1.1 Genéricas	Factores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos (sociedad de la información).
SV1.2 Especificas	Rol del Estado, políticas concurrentes, marco regulatoria de los servicios, presupuesto, marco competencial y relaciones con otras Administraciones.
V2. REDES ESTRATÉGICAS	
SV2.1 Mecanismos relacionales de trabajo	Identificación de actores clave (públicos, privados y sociales); coordinación; comunicación y confianza.
SV2.2 Funcionamiento de la red	Marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave, valores de la red.
V3. MARCO ESTRATÉGICO	
V4. MODELO DE ORGANIZACIÓN	
SV4.1 Recursos	Financieros y físicos (oficinas, automóviles, material de oficina), tecnología y prestigio.
SV4.2 Estructura organizativa	Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos; forma en la que se asignan la toma de decisiones.
SV4.3 Procedimientos de gestión	Procedimientos y acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas.
SV4.4 Cultura y valores	Normas, valores y forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización.
V5. RECURSOS HUMANOS	
SV5.1 Personal	Habilidades, conocimiento y motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas.
SV5.2 Institucional	Políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal (estrategia de contratación, formación y remuneración de sus miembros).

Tabla 19. Subvariables incluidas en el cuestionario. Fuente: elaboración propia.

3.3.4 Tabla resumen de la fase III

Se presenta a continuación una tabla resumen con los productos obtenidos en la tercera fase:

PRODUCTOS	DESCRIPCIÓN
Ajuste de variables y riesgos.	Mediante la conformación de un grupo piloto se adaptó el modelo genérico a la realidad de los PB, depurándose la relación de variables y riesgos.
Selección de los modelos de entrevistas.	Se seleccionaron los modelos de entrevista más idóneos atendiendo a la complejidad de los cuestionarios y a las características de la población objeto de estudio.
Validación de los cuestionarios.	Los resultados del grupo piloto permitieron a su vez validar el diseño de los cuestionarios y realizar los ajustes necesarios para su posterior aplicación a la población objeto de estudio.

Tabla 20. Resumen de los productos obtenidos en la fase III. Fuente: elaboración propia.

3.4 IV fase. Aplicación de cuestionarios a la población objeto de estudio

El objetivo de esta fase fue aplicar los cuestionarios a la población objeto de estudio con el objetivo de llevar a cabo la priorización de las variables clave y el análisis de riesgos. A continuación se presenta una explicación detallada de la población objeto de estudio, un análisis descriptivo de la muestra y la ficha técnica de la investigación.

3.4.1 Población objeto de estudio

Siendo el objetivo principal de esta parte de la investigación la constatación empíricamente del modelo para la detección y el análisis del riesgo con la experiencia de los PB, el criterio base que se adoptó para la definición de la población objeto de estudio fue el siguiente: actores que hayan intervenido en las etapas de formulación,

implementación, seguimiento y evaluación de los planes, a través de las instancias formales de participación creadas para tal fin. Es necesario acotar que en cierta medida, los resultados obtenidos en la definición de la población objeto de estudio reflejan una mayor representación de los actores públicos en el trabajo de campo. El resultado mantiene una relación lógica con el número de instancias administrativas del Ayuntamiento de Madrid que intervienen en el proceso participativo y con el peso de cada actor en el proceso de toma de decisiones y en el funcionamiento de la red de acción pública⁴.

Los actores que forman parte de la población objeto de estudio se clasificaron de la siguiente forma: actores públicos, sociales y privados. Se describen a continuación las características generales de cada uno de estos actores.

3.4.1.1 Actores públicos

El Ayuntamiento de Madrid implementa los PB a través de la Dirección General de Participación Ciudadana, órgano adscrito al Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana. Desde esta dirección se coordina toda la política participativa promovida por el gobierno local en temas como: los Consejos Territoriales; las consultas ciudadanas; el fomento al asociacionismo; la participación sectorial; y la participación presupuestaria, donde se incluyen los PEI, PE y PB. De acuerdo con el artículo 12 del Acuerdo de la Junta de Gobierno sobre el "Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana. Organización, estructura y delegación de competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos", del 05 de enero de 2012; para el adecuado cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Participación Ciudadana se estructura en las siguientes unidades administrativas:

1. Subdirección General de Participación Ciudadana.
 - 1.1 Servicio de Fomento del Asociacionismo.
 - 1.1.1 Departamento de Gestión Asociativa y Coordinación de los Órganos de Participación.
 - 1.1.2 Departamento de Gestión del Servicio de Recursos Asociativos.
 - 1.2 Servicio de Gestión Presupuestaria Participada

⁴ En el capítulo VI se hace una explicación más extensa cuando se abordan con mayor detalle las características de los actores que participan en la política de reequilibrio territorial y especialmente en los PB.

1.3 Servicio de Desarrollo de Sistema de Participación Individual y de Buenas Prácticas.

1.4 Departamento de Gestión y Coordinación de Planes de Barrio

Como se puede observar la Dirección General de Participación Ciudadana le brinda una especial atención al desarrollo de los PB, con un departamento específico para su gestión diferenciado del Servicio de Gestión Presupuestaria Participada. Según los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana en esta dependencia son cinco las personas vinculadas directamente con el desarrollo de los PB, por lo que en principio formarían parte de la población objeto de estudio. No obstante y para lograr información más precisa se decidió incluir al jefe del Servicio de Gestión Presupuestaria Participada y el propio Director General de Participación Ciudadana.

Los PB se implementan en ocho distritos de la ciudad, por lo que las Juntas Municipales de Distrito (órganos desconcentrados del Ayuntamiento en los veintinueve distritos de la ciudad) participan activamente en su desarrollo. Cada Junta cuenta con un interlocutor responsable de las gestiones relacionadas con los PB. En este caso, además de los interlocutores se decidió incluir como parte de la población objeto de estudio a los gerentes de cada una de las Juntas Municipales de Distrito, pues se han visto implicados directamente en la formulación, implementación y evaluación de los planes. Al ser los PB una iniciativa que afecta a otras dependencias del gobierno local debido a la multiplicidad de actuaciones que deben ejecutarse, las Áreas de Gobierno que forman parte de la estructura organizativa también interviene en su desarrollo. Cada área tiene un interlocutor dedicado a estas tareas, sumando en total diez interlocutores (hasta el momento en el que se efectuó el trabajo de campo). En este caso, la población objeto de estudio se limitó a los interlocutores, debido a que el tamaño de las áreas de gobierno y sus múltiples funciones limitan la información que otras personas puedan tener sobre los PB.

PARTICIPANTES	PERSONAS
Ayuntamiento de Madrid	
- Interlocutores de Planes de Barrio por las Juntas Municipales de Distrito más gerentes de cada Junta.	16
- Interlocutores en Áreas de Gobierno.	10
- Personal de la Dirección General de Participación Ciudadana.	7
TOTAL POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO	33

Tabla 21. Población objeto de estudio del Ayuntamiento de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana (2012).

3.4.1.2 Actores sociales

Como actores sociales se identificaron por un lado a la FRAVM (instancia que agrupa a más de doscientas asociaciones vecinales de la Comunidad de Madrid) quien coordina al movimiento asociativo vinculado con los PB y por otro lado, a las entidades vecinales que, formando parte de la FRAVM, actúan en los barrios beneficiados. Para la FRAVM los PB representan un área de trabajo clave en la actualidad, debido a la magnitud de los recursos invertidos y al tipo de actuaciones que se han puesto en marcha en los barrios más desfavorecidos de la ciudad. Le brinda la posibilidad de posicionarse frente a las entidades ciudadanas como el principal interlocutor ante el gobierno local sobre este y otros temas de relevancia municipal. Su implicación en el proceso participativo se materializa con la intervención directa de sus representantes en las distintas fases de los planes. En este caso, se identificaron tres de sus representantes como parte de la población objeto de estudio para esta investigación.

En cuanto a las entidades vecinales hay que tener en cuenta que los planes se han implementado en dieciséis barrios de la ciudad (se excluye los cinco nuevos PB puestos en marcha en el segundo semestre de 2012) con la participación de veintiocho entidades vecinales (Tabla 22).

BARRIOS BENEFICIADOS	NÚMERO DE ASOCIACIONES DE VECINOS
1. Barrio de "Lavapiés"	1
2. Plaza Soledad Torres Acosta	1
3. Poblados A y B	1
4. Caño Roto	1

5. Alto de San Isidro	2
6. Pan Bendito	1
7. Mesetas de Orcasitas	1
8. San Fermín	1
9. Orcasur	2
10. Fontarrón	1
11. Triangulo del Agua	3
12. Pozo Entrevías	3
13. La Elipa	1
14. San Cristóbal de los Ángeles	1
15. Villaverde Bajo	2
16. Villaverde Alto	6
TOTAL	28

Tabla 22. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

A la hora de identificar la población objeto de estudio, se tuvo en cuenta que durante el desarrollo de los PB las entidades coordinadoras de esta iniciativa (la Dirección General de Participación Ciudadana y la FRAVM) acordaron la exclusión del barrio Pan Bendito y de su asociación vecinal de las instancias formales de negociación y seguimiento en las que participan el resto de los actores⁵. En este sentido se tuvieron en cuenta solo quince barrios y veintisiete entidades vecinales.

Estas veintisiete entidades vecinales cuentan con 13.135 miembros (Tabla 23). El peso de cada entidad, medido por el número de sus asociados varía considerablemente. Se cuenta con entidades que van desde las 1.270 personas inscritas (Nueva Elipa) a una entidad con apenas 44 personas (Semilla). Sin embargo, durante las tareas de formulación, implementación y evaluación de los planes todas las entidades tienen el mismo peso en el proceso de toma de decisiones, por lo que se consideraron las veintisiete como parte de la población objeto de estudio.

⁵ En el siguiente capítulo se hará una mayor explicación de este hecho, cuando se describa el funcionamiento de las redes y subredes de política que se han conformado en torno a los PB.

ENTIDADES VECINALES	MIEMBROS
1. La Fraternidad de los Cármenes	57
2. Camino Alto de San Isidro	250
3. Tercio Terol	580
4. AMIFIVI	55
5. Asociación del Comercio de Villaverde	254
6. Los Hogares UVA Villaverde	207
7. La Incolora	153
8. Semilla	44
9. Usuarios Biblioteca María Moliner	60
10. La Unidad de San Cristóbal	225
11. La Unidad Villaverde Este	455
12. Los Rosales	850
13. Asociación Vecinal Madrid Sur	1095
14. Alto del Arenal	297
15. Los Pinos de San Agustín	1250
16. La Paz	320
17. La Viña de Entrevías	425
18. Pozo Tío Raimundo	505
19. Fontarrón	428
20. Nueva Elipa	1270
21. Acibu	230
22. La Corrala	672
23. La Unión de Fuencarral	715
24. Grupo Martes de Orcasur	210
25. Orcasur	873
26. Orcasitas	735
27. San Fermín	920
TOTAL	13135

Tabla 23. Asociaciones de vecinos participantes en los Planes de Barrio y número de miembros. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

En síntesis, se tuvieron en cuenta como parte de la población objeto de estudio a treinta personas, tres representantes de la FRAVM y veintisiete representantes de igual

número de entidades vecinales (ver Tabla 24). En este último caso, se tuvieron en cuenta aquellos miembros de las entidades vecinales que actúan como interlocutores estables en los PB, asistiendo con mayor regularidad a las instancias de negociación y seguimiento ya institucionalizadas.

PARTICIPANTES	PERSONAS
- Representantes de la FRAVM.	3
- Representantes de las entidades vecinales.	27
TOTAL POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO	30

Tabla 24. Población objeto de estudio, actores sociales. Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana (2012).

3.4.1.3 Actores privados

En los PB intervienen lo que podría denominarse actores no permanentes y asesores externos. Son aquellos que intervienen de manera puntual en las diferentes etapas de elaboración y seguimiento de los planes, previa autorización de los actores públicos y sociales que intervienen formalmente en el proceso participativo. En este sentido, se decidió sumar a la población objeto de estudio a un representante de la empresa consultora que brinda asistencia técnica al Ayuntamiento de Madrid en el desarrollo de los planes, considerando que tiene una destacada participación en todas sus etapas.

3.4.2 Análisis descriptivo de la muestra

Los cuestionarios fueron cumplimentados por 43 personas, lo que representa el 68,25% de la población objeto de estudio. Siguiendo la tipología utilizada en el epígrafe anterior puede afirmarse que el 53,49% de los encuestados fueron actores públicos; el 44,19% actores sociales; y el 2,33% actores privados.

Modalidad	Frecuencia	Porcentajes
Actores públicos	23	53,49
Actores sociales	19	44,19
Actores privados	1	2,33
Total	43	100

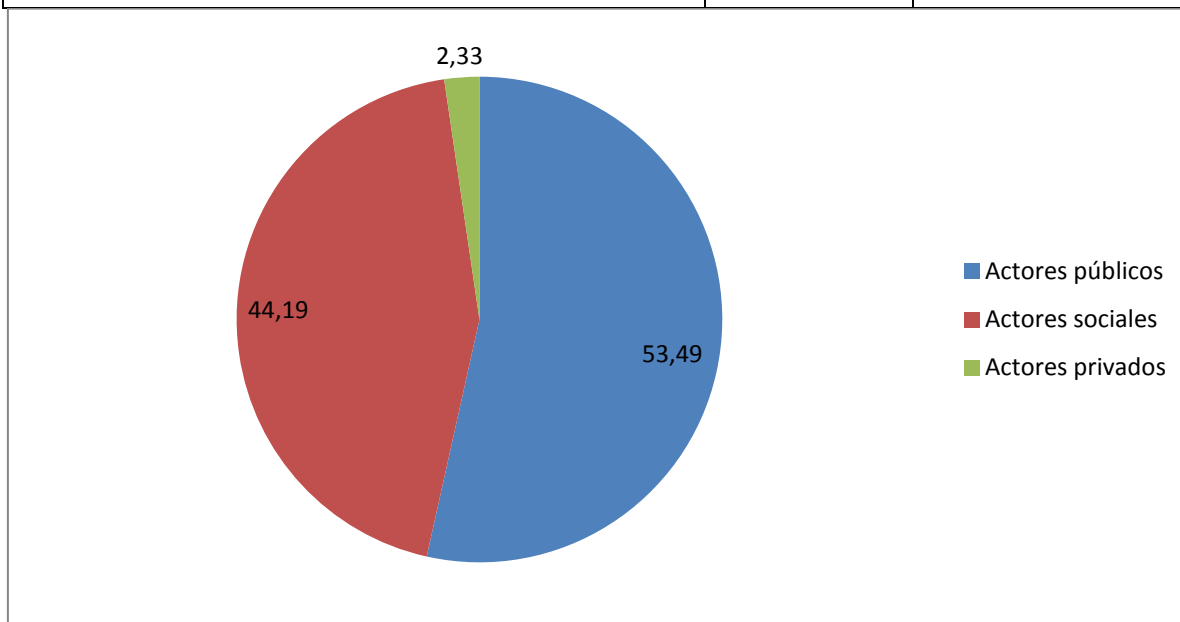


Figura 12. Porcentaje de encuestados según el tipo de actor. Fuente: elaboración propia.

Cuando se analiza la muestra segmentándola en función de la organización y entidades a las que pertenecen los encuestados, los resultados obtenidos son los siguientes. El 53,49% de los encuestados forman parte de la estructura organizativa del Ayuntamiento de Madrid y participan directamente en los PB. Cumplen funciones en las distintas dependencias del gobierno local que están involucradas en el desarrollo de los planes. Por otra parte, el 37,21% de los encuestados son representantes de las entidades vecinales. Intervienen en las diferentes instancias participativas creadas en el marco de los PB y participan activamente en las tareas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes. El 6,98% de los encuestados son miembros de la FRAVM. Coordinan a las entidades vecinales involucradas en los planes e intervienen en las instancias participativas del proceso planificador. Por último, el 2,33% de los encuestados corresponde a la modalidad de otras organizaciones, en este segmento entra la empresa que brinda asistencia técnica al Ayuntamiento de Madrid (ver Figura 13).

Modalidad	Frecuencia	Porcentajes
Ayuntamiento de Madrid	23	53,49
Miembros de la FRAVM	3	6,98
Miembro de las entidades vecinales	16	37,21
Otros	1	2,33
Total	43	100

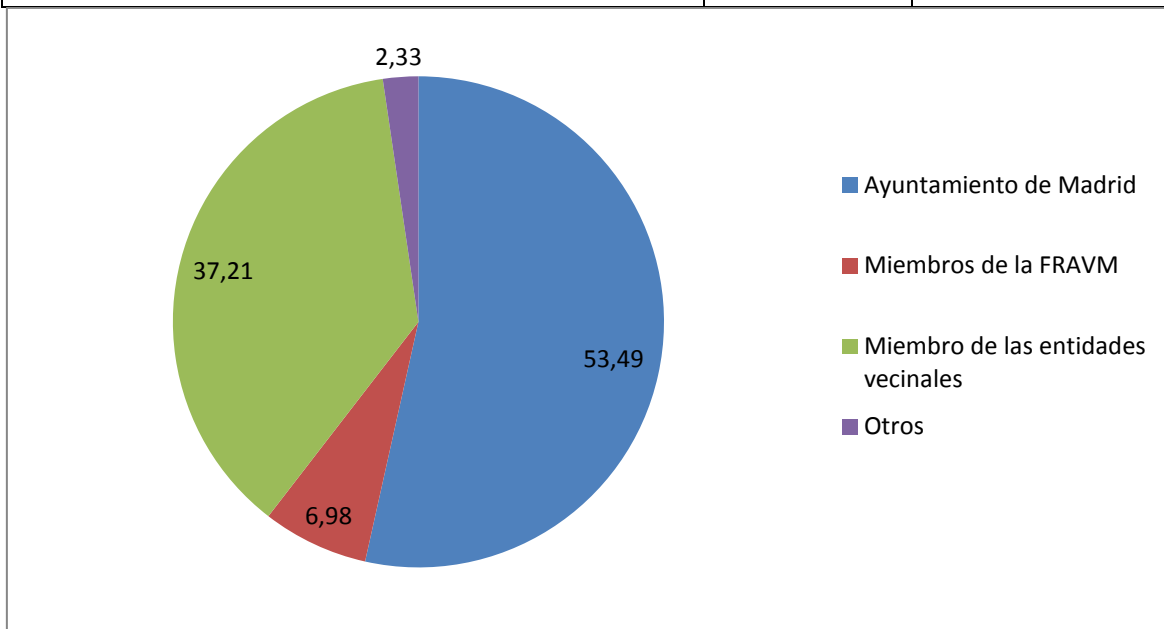


Figura 13. Porcentaje de encuestados según la organización a la que pertenecen. Fuente: elaboración propia.

Un análisis más detallado de los encuestados en el caso del Ayuntamiento de Madrid ofrece los siguientes datos. El 56,52% de los encuestados son gerentes e interlocutores de las Juntas Municipales de Distrito. Representan el porcentaje más alto de encuestados en este renglón, lo que favorece el alcance de los objetivos de la investigación, pues la mayoría de las actuaciones implementadas en los PB y el contacto con las entidades vecinales para su seguimiento se realiza mayormente en las Juntas Municipales de Distrito. El 26,09% de los encuestados forman parte del cuerpo de directivos, funcionarios y/o técnicos de la Dirección General de Participación Ciudadana, órgano responsable de la coordinación de los PB. El 17,39% de los encuestados son interlocutores de las Áreas de Gobierno con responsabilidad en la implementación de algunas actuaciones contempladas en los planes (ver Figura 14). Las Áreas de Gobierno tienen una menor implicación en los planes, en lo que respecta al proceso de negociación y aprobación. Su papel se centra en la ejecución de algunas actuaciones incluidas en los planes que son de su competencia.

Modalidad	Frecuencia	Porcentajes
Directivo, funcionario y/o técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana	6	26,09
Gerentes e interlocutores de las Juntas Municipales de Distrito	13	56,52
Interlocutores de las Áreas de Gobierno	4	17,39
Total	23	100

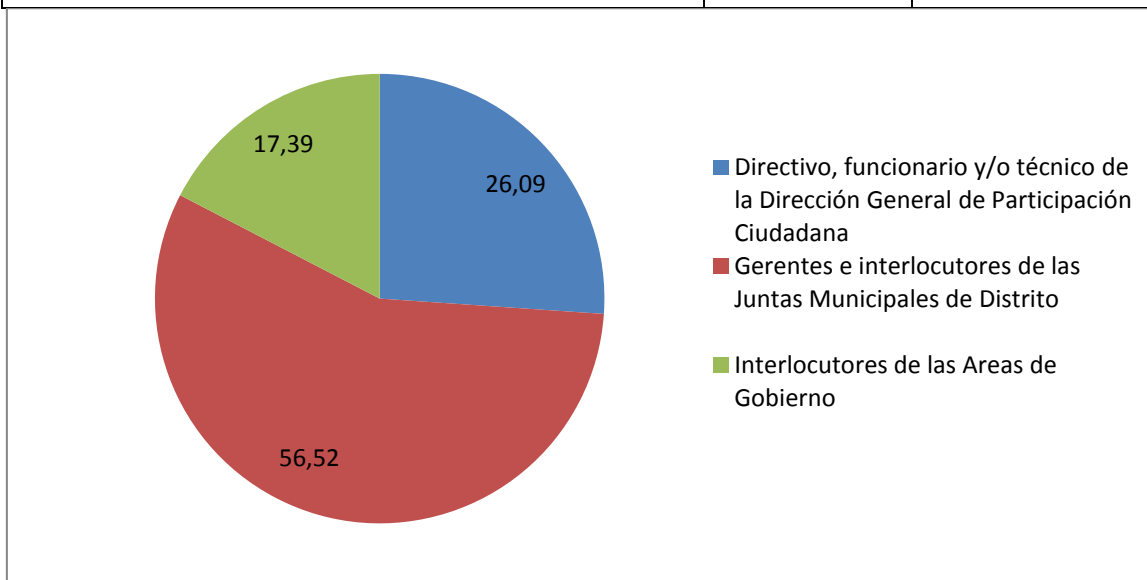


Figura 14. Porcentaje de encuestados según la dependencia a la que pertenecen en el Ayuntamiento de Madrid. Fuente: elaboración propia.

3.4.3 Ficha técnica de la investigación

En la Tabla 25 se presenta la ficha resumen con los datos técnicos del trabajo de campo se incluye información sobre el universo de la población, la técnica de muestreo, el nivel de confianza, el error muestral, la población, el tamaño de la muestra y el periodo temporal.

Universo de la población	Ayuntamiento de Madrid, FRAVM y entidades vecinales de los barrios beneficiados con los PB.
Técnica de muestreo	Encuesta electrónica enviada vía mail y entrevistas personales. Compromiso previo de los entrevistados. Destinatarios: personas que hayan intervenido en las etapas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, a través de las instancias formales de

	participación que se creadas para tal fin.
Nivel de confianza	95%
Error muestral	$\pm 0,0852$ ($\pm 8,52\%$) y el caso más desfavorable $P=Q=0,5$
Población	63 personas
Tamaño de la muestra	43 personas
Periodo temporal	Junio-julio de 2012

Tabla 25. Ficha técnica. Fuente: elaboración propia.

3.4.4 Tabla resumen de la fase IV

Se presenta a continuación una tabla resumen con los productos obtenidos en la cuarta fase:

PRODUCTOS	DESCRIPCIÓN
Aplicación de los cuestionarios a la población objeto de estudio.	Se aplicaron los cuestionarios a los actores participantes en el desarrollo de los PB, alcanzándose una muestra de 68,25% con respecto a la población objeto de estudio.

Tabla 26. Resumen de los productos obtenidos en la fase IV. Fuente: elaboración propia.

3.5 V fase. Tratamiento de la información

Para el tratamiento de la información se emplearon dos técnicas concretas, en primer lugar se usó la técnica del proceso de jerarquía analística (AHP, siglas en inglés) para identificar las variables de más peso en el desarrollo de los PB. En segundo lugar, se empleó una técnica cualitativa basadas en la aplicación de la matriz 5x5 para sistematizar los resultados obtenidos en el análisis de los riesgos y proceder a su respectiva clasificación de acuerdo con una tipología sencilla que sistematiza los datos obtenidos en el trabajo de campo. En los siguientes epígrafes se presentan las características de las técnicas utilizadas.

3.5.1 Técnica para la priorización de las variables clave

En la selección de la técnica se tuvieron en cuenta tres cuestiones. En primer lugar, se entendía que la priorización de las variables requería un importante esfuerzo por parte de los actores involucrados en los PB, a partir del modelo teórico propuesto y de los cuestionarios aplicados para la recolección de datos. En segundo lugar, que para alcanzar los objetivos de la investigación, esta priorización debía reflejar lo mejor posible las preferencias de los actores y la realidad de los planes. Por último, la técnica no debía dejar de lado las contradicciones que pudieran producirse en los juicios de los actores, debido a la complejidad del tema tratado. En consecuencia se adoptó la técnica del proceso analítico jerárquico (AHP, siglas en inglés) para guiar el trabajo de campo y se utilizó la aplicación *expert choice* para tratar los datos obtenidos tras la aplicación del primer cuestionario (priorización de variables clave).

El AHP es una técnica de decisión multicriterio desarrollada por Thomas Saaty (1977-1980) en la Wharton School of Business que se basa en la idea de que un problema de toma de decisión con criterios múltiples puede ser resuelto mediante la jerarquización de sus componentes básicos. La técnica permite trasladar la realidad percibida por los individuos (en este caso los actores que participan en el desarrollo de una iniciativa pública) a una escala de razón donde se establece una priorización de los elementos considerados (Manera, 1999: 26; Llamazares y Berumen, 2011: 55). Las ventajas de esta técnica para la investigación (además de satisfacer los criterios previamente definidos) son: su sencillez en el manejo del soporte informático y la posibilidad de combinar juicios cualitativos con datos cuantitativos mediante un proceso matemático que se explicará posteriormente (Manera, 1999: 43).

Las características del AHP se pueden resumir en tres principios básicos (Llamazares y Berumen, 2011: 182). Primer principio, la descomposición jerárquica de los elementos del problema. El problema multicriterio se construye de forma visual, con la jerarquización de sus atributos en tres niveles (Llamazares y Berumen, 2011: 55): el objetivo global del problema (primer nivel); los atributos o criterios que definen las alternativas (segundo nivel o nivel medio); y las alternativas (tercer nivel o nivel inferior). En el caso de la investigación el primer nivel u objetivo global perseguido es la priorización de las variables clave en el desarrollo de los PB. El segundo nivel corresponde a las variables y subvariables identificadas en el modelo teórico. Por las características de la investigación no se cuenta en este caso con el tercer nivel referido

a las alternativas del problema. Se emplea por tanto una jerarquía incompleta que, a pesar de sus limitaciones técnicas, permite explotar las ventajas del AHP en lo que se refiere a la priorización de los elementos incluidos en el nivel medio (variables y subvariables). De esta forma, se convierte en una extraordinaria herramienta para la consecución de los objetivos de la investigación.

Segundo principio, el planteamiento de juicios comparativos de los elementos considerados por parte de los actores participantes. Se emiten y recogen los juicios de los actores participantes sobre los variables del modelo. Estos juicios (base del AHP) son el resultado de las valoraciones particulares de los decisores en función de sus intereses, de la información científica-técnica disponible, y de sus experiencias. Los juicios se emiten mediante comparaciones a pares frente al objetivo propuesto, de esta forma se conocen las preferencias de los participantes en cada caso y la importancia de una variable sobre otra (Manera, 1999: 35; Llamazares y Berumen, 2011: 184). En la investigación las comparaciones se llevaron a cabo apoyadas en una escala cualitativa basada en términos equivalentes a números con propiedades de ratio, esto facilitó establecer las comparaciones entre dos alternativas de un modo más exacto (Manera, 1999: 33). Los resultados de las comparaciones se introducen en la aplicación *expert choice* para efectuar el proceso analítico que lleva a la definición de ponderaciones y la priorización de los criterios y subcriterios incluidas en el modelo (en el caso de esta de la investigación las variables y subvariables).

Tercer principio, la síntesis de estas comparaciones para obtener prioridades finales. Se produce la síntesis de los datos recabados (juicio de los decisores) en un informe donde se establece una lista priorizada de las alternativas que reflejan las preferencias de los decisores respecto al objetivo propuesto (Manera, 1999: 49). Los resultados arrojados por la aplicación pueden presentarse de dos formas. En primer lugar bajo el modo distributivo, más cercano a las preferencias de los participantes y atendiendo al principio que el orden entre las alternativas es importante para el decisor. En segundo lugar, el modo ideal que refleja las alternativas óptimas, atendiendo al principio que solo la primera es el más importante para el decisor. En esta investigación, al tratarse de una jerarquía incompleta se espera que la síntesis de los datos arrojada por la aplicación refleje la priorización de las variables y subvariables incluidas en el modelo, de acuerdo con las modalidades previamente descritas. Además, la aplicación calcula un coeficiente de inconsistencia cuyo valor no debe sobrepasar el 0,1. Un valor mayor pondría de manifiesto la existencia de errores al efectuarse los juicios, ya sea por fallos

al introducir los juicios verbales de escritura; por falta de información de los participantes al expresar sus preferencias; o por incongruencias en el modelo construido (Manera, 1999: 49).

Para generar estos resultados finales, la aplicación *expert choice* utiliza un proceso matemático denominado sintetización, el cual consiste en obtener un sistema de pesos que resulte consistente con las preferencias subjetivas mostradas y recogidas en la matriz de comparaciones pareadas. De acuerdo con Llamazares y Berumen (2011: 61) este proceso se efectúa en tres pasos: la suma de los valores de cada columna de la matriz de comparaciones pareadas; la división de cada elemento de la matriz entre el total de su columna; y el cálculo del promedio de los elementos de cada línea de las prioridades. Se presenta a continuación un ejemplo genérico aportado por estos autores (Llamazares y Berumen, 2011: 61-62).

Dada la matriz de comparaciones $A = \begin{Bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & 1 \end{Bmatrix}$

Se suman verticalmente los elementos de cada una de las columnas y se obtienen los valores $v_1, v_2, \dots, v_n = \sum_{i=1}^n a_{ij}$. Para Llamazares y Berumen (2011: 61) una vez obtenida la suma de las columnas se dividen los elementos de la matriz entre la suma obtenida, consiguiendo:

A normalizada = $\begin{Bmatrix} 1/v_1 & a_{12}/v_2 & \dots & a_{1n}/v_n \\ a_{21}/v_1 & 1/v_2 & \dots & a_{2n}/v_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1}/v_1 & a_{n2}/v_2 & \dots & 1/v_n \end{Bmatrix}$

Esta matriz se denomina matriz de comparaciones normalizadas. En el tercer paso descrito por los autores se obtienen las prioridades de la matriz de comparaciones a partir de la matriz normalizada.

Para ello se calcula el vector de la columna $P = \begin{Bmatrix} \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{1j} \\ \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{2j} \\ \dots \\ \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{nj} \end{Bmatrix}$ que contenga los promedios

Se obtiene así el vector de prioridades de los criterios $P = \begin{Bmatrix} P_{c11} \\ P_{c12} \\ \dots \\ P_{c1n} \end{Bmatrix}$

Siguiendo con el ejemplo esbozado por Llamazares y Berumen (2011: 61) es posible comprobar que la suma de los elementos del vector de prioridades sea igual a 1. Además, la obtención de prioridades de las alternativas se obtiene construyendo las matrices que contienen las prioridades de las alternativas respecto de los criterios y subcriterios.

$$\begin{matrix} & \begin{Bmatrix} \text{Criterio 1} & \text{Criterio 2} & \dots & \text{Criterio m} \end{Bmatrix} \\ \text{Alternativa 1} & \begin{Bmatrix} P_{11} & P_{12} & \dots & P_{1m} \end{Bmatrix} \\ \text{Alternativa 2} & \begin{Bmatrix} P_{21} & P_{22} & \dots & P_{2m} \end{Bmatrix} \\ \dots & \begin{Bmatrix} \dots & \dots & \dots & \dots \end{Bmatrix} \\ \text{Alternativa 3} & \begin{Bmatrix} P_{n1} & P_{n2} & \dots & P_{nm} \end{Bmatrix} \end{matrix}$$

Las matrices obtenidas se multiplican con las matrices de los vectores de prioridades de los subcriterios respecto al criterio de jerarquía superior.

$$\begin{Bmatrix} P_{11} & P_{12} & \dots & P_{1m} \\ P_{21} & P_{22} & \dots & P_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ P_{n1} & P_{n2} & \dots & P_{nm} \end{Bmatrix} \begin{Bmatrix} P_{c11} \\ P_{c12} \\ \dots \\ P_{c1n} \end{Bmatrix} = \begin{Bmatrix} P^1_{11} \\ P^1_{12} \\ \dots \\ P^1_{1n} \end{Bmatrix}$$

Finalmente, el proceso se repite hasta terminar todas las comparaciones de los elementos del modelo (criterios, subcriterios y alternativas).

3.5.2 Técnica para el análisis de riesgo

Como se explicó en el capítulo III, el análisis de riesgo generalmente se realiza aplicando técnicas cualitativas o cuantitativas, en función de las características de la organización y del tipo de información disponible. En la investigación se utilizaron técnicas de análisis cualitativo. Como primer paso se consolidaron los datos obtenidos tras la aplicación del segundo cuestionario, en cuanto a la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y al impacto de sus consecuencias. De esta forma, como resultado del análisis a cada riesgo se le asignó una probabilidad de ocurrencia y un nivel de impacto de sus consecuencias, en función de los juicios emitidos por los actores participantes.

Posteriormente, se combinaron los resultados obtenidos en una matriz 5x5 que arrojó como principal output una clasificación de los riesgos analizados por los actores de los PB, de acuerdo con los siguientes niveles: bajo, medio, alto y extremo. Conviene enfatizar que no existe un modelo único de matriz para este tipo de análisis en algunos casos se emplea la matriz 3x3. La selección del tipo de matriz depende de los outputs que se esperan obtener y de la información recabada. Sin embargo, sean cual sean sus características este tipo de herramienta tiene una gran utilidad para completar el análisis de riesgo (HT Treasury, 2004: 19; Department of Defense, 2006: 11).

La matriz 5x5 se configuró de la siguiente forma (ver Tabla 27). En la primera columna se ubicó la escala empleada para medir la probabilidad de ocurrencia de los riesgos (casi certeza sí; probablemente sí; posible; probablemente no; raro no). En la primera fila se ubicó la escala correspondiente a la magnitud del impacto de los riesgos analizados (insignificante, menor moderado, mayor, catastrófico). La forma como se combinan los resultados obtenidos al analizar la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de las consecuencias determina el tipo de riesgo (ISO, 2009: 18). En el diseño de la matriz se incorporaron los colores del semáforo para ilustrar las características de los riesgos que se estaban tratando (HT Treasury, 2004: 19).

PROBABILIDAD	CONSECUENCIAS				
	Insignificante	Menor	Moderado	Mayor	Catastrófico
Casi certeza (si)	Alto	Alto	Extremo	Extremo	Extremo
Probablemente si	Medio	Alto	Alto	Extremo	Extremo
Posible (puede ser sí o no)	Bajo	Medio	Alto	Extremo	Extremo
Probablemente no	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Extremo
Raro (no)	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto

Tabla 27. Matriz 5x5 para el análisis de riesgo. Fuente: HT Treasury (2004: 19) e Instituto Costarricense sobre Drogas (2007: 25).

Cada nivel de riesgo tiene sus propias características y a partir de ellas se definen las acciones que los actores deben llevar a cabo para contrarrestar los efectos del riesgo (Estándar Australiano, 1999: 28; Instituto Costarricense sobre Drogas, 2007: 24). En el nivel bajo entrarían los riesgos aceptables que no requiere ninguna acción para reducir sus efectos; en el nivel medio se incluirían los denominados riesgos aceptables con controles, aquellos que ameritan la puesta en marcha de controles para seguir su evolución y limitar sus consecuencias negativas si los actores clave lo consideran necesario; por su parte en el nivel alto se ubicarían aquellos riesgos indeseables que requieren ser atendidos mediante la adopción de controles políticos o administrativos para reducir sus efectos adversos; y el nivel extremo, incluiría los riesgos inaceptables que deben ser atendidos de forma inmediata para salvaguardar el buen desarrollo de la iniciativa pública y la consecución de los objetivos fijados por la organización (ver Tabla 28).

NIVEL	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Bajo	Aceptable tal cual	No requiere mitigación
Medio	Aceptable con controles	Se debe verificar que existan controles para este riesgo y estén operativos.
Alto	Indeseable	Debe ser mitigado con controles políticos y/o administrativos dentro de un período establecido
Extremo	Inaceptable	Debe ser mitigado con controles políticos y/o administrativos de inmediato.

Tabla 28. Tipología para la clasificación del riesgo. Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

Los resultados obtenidos se cotejaron con una serie de indicadores y con los hechos que han marcado la evolución de los planes de acuerdo con el contexto en el cual se desarrollan. Esto con la finalidad de complementar la valoración realizada con datos objetivos y tener una primera aproximación de la forma como estos riesgos han afectado el desarrollo de los planes. Finalmente, se elaboró un mapa de riesgo en el cual se sistematizaron todos los resultados obtenidos a lo largo del proceso de detección y análisis del riesgo.

3.5.3 Tabla resumen de la fase V

Se presenta a continuación una tabla resumen con los productos obtenidos en la quinta fase:

PRODUCTOS	DESCRIPCIÓN
Priorización de las variables y subvariables clave incluidas en el modelo.	Mediante la utilización de la técnica del AHP.
Definición de la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de impacto de los riesgos.	Utilización de técnicas de análisis cualitativas basadas en la valoración de los riesgos de acuerdo con una escala de cinco niveles.

Clasificación de los riesgos en cuatro niveles (bajo, medio, alto, extremo).	Combinación cualitativa de los resultados obtenidos en una matriz de 5x5.
Elaboración del mapa de riesgos.	Sistematización de toda la información obtenida de forma gráfica.

Tabla 29. Resumen de los productos obtenidos en la fase V. Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

Como parte de las conclusiones se presenta a continuación una tabla resumen con los productos obtenidos en las cinco fases de la constatación empírica abordadas en este capítulo.

PRODUCTOS	DESCRIPCIÓN
Ajuste del modelo, selección del tipo de entrevistas y validación de los cuestionarios.	A partir de los resultados concretos obtenidos tras la aplicación de los cuestionarios al grupo piloto se pudo ajustar el modelo teórico a las características de los PB y seleccionar el tipo de entrevistas que se utilizaron con el resto de los actores. Se logró también mejorar el diseño de los cuestionarios, disminuyendo su grado de complejidad.
Priorización de variables y subvariables del modelo.	Mediante la técnica del AHP se obtuvo una relación de las variables y subvariables del modelo priorizadas de acuerdo con las preferencias de los actores participantes.
Definición de las probabilidades de ocurrencia de los riesgos identificados.	Se avanzó en el análisis de los riesgos estableciendo la probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos, de acuerdo con los cinco niveles de la escala empleada para tal fin.
Definición de la magnitud del impacto	Por cada riesgo se efectuó un análisis de la

de las consecuencias de los riesgos identificados.	magnitud del impacto de sus consecuencias sobre el desarrollo de los PB, en función de los cinco niveles de la escala empleada para tal fin.
Clasificación de los riesgos.	Se combinaron en una matriz 5x5 los resultados obtenidos en el análisis de riesgos hasta obtener una clasificación de los riesgos en cuatro niveles: bajo, medio, alto y extremo.
Mapa de riesgos	Sistematización de toda la información obtenida, para facilitar su interpretación por parte de los responsables político.

Tabla 30. Resumen de los productos obtenidos en la contrastación empírica. Fuente: elaboración propia.

CAPITULO VI. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MADRID

1. Introducción

Como pudo observarse en el modelo de gestión del riesgo, hay un paso previo a la valoración del riesgo que se denomina es definición del contexto estratégico. Es una etapa de vital importancia en el proceso de toma de decisiones, porque aporta a los actores involucrados información básica que permite precisar los parámetros dentro de los cuales se analiza y evalúa el riesgo. Se trata de entender el enfoque teórico que sustenta la política estudiada; revisar las experiencias o simplemente tener en cuenta las conclusiones extraídas de otros casos similares; especificar los objetivos de la política y recoger datos de utilidad sobre su desarrollo; y establecer las características de la organización que lleva a cabo la iniciativa pública. Al ser la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid una iniciativa participada, requiere además un análisis detallado de los actores que intervienen en su desarrollo y de los elementos que determinan sus interacciones.

El objetivo de este capítulo es la definición de este contexto estratégico de manera que pueda establecerse una fotografía amplia de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid y en especial de los PB. Al ser un capítulo previo a la presentación de los resultados obtenidos en la detección y análisis del riesgo, aporta elementos estratégicos de entorno y organizativos para su análisis. Se presenta un primer apartado con algunas notas teóricas sobre los desequilibrios territoriales, enfatizando el tema de la revalorización del territorio como unidad de acción pública. Con este apartado se develan las bases que sustentan la política desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid y los principios que, a la luz de los enfoques vigentes, guían su implementación. En el segundo apartado, se abordan los desequilibrios en las grandes ciudades y los factores determinantes de las disparidades territoriales. El tercer apartado incluye una revisión del papel de los gobiernos locales en el desarrollo territorial, haciendo mayor hincapié en los factores de riesgo que limitan su intervención. Finalmente, se hace una descripción de la experiencia de la ciudad de Madrid, mediante una breve descripción del marco histórico de la política de reequilibrio territorial y de una detallada caracterización de los PEI, PB y PE.

2. La revalorización del territorio como unidad de intervención pública

El término territorio ha sido objeto tradicional de análisis en la geografía y, progresivamente, se ha convertido en un tema de interés para otras disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política. Una primera aproximación a este concepto, permite definir el territorio como un espacio geográfico con una delimitación precisa, atribuido a una entidad colectiva que genera efectos territoriales en las personas o grupos humanos, en función de su grado de pertenencia a dicha entidad (Grupo ADUAR 2000). Para Mella (1998: 23), el territorio no debe concebirse únicamente desde una perspectiva espacial, al margen de la actividad humana y de la dinámica social. Es un entramado de intereses de todo tipo que se configura a partir de las interacciones de los grupos sociales y de la configuración de un conjunto de valores propios. Destaca el autor que el territorio no sólo debe entenderse como soporte de actividades económicas, de los factores de localización o fuente de costes para los agentes productivos (aspectos que son centrales en las diferentes corrientes económicas). Debe entenderse como un espacio con modos de organización y regulación específicos, donde confluyen agentes y elementos de carácter económicos, socioculturales, políticos, medio ambientales e institucionales (Caravaca, 1998: 43; Mella, 1998: 23).

Siendo el territorio un entramado de intereses es posible "percibirlo como un agente de desarrollo local, interesado en mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural" (Vázquez, 1999a: 41). De esta forma, el territorio se concibe como un componente dinamizador, un recurso activo de enorme potencialidades en los procesos de desarrollo (Silva, 2003b: 13). Cabría decir que se ha producido una recuperación de la dimensión territorial, tanto en el plano teórico como en lo referente a las estrategias empresariales, sociales, científico-tecnológicas y de políticas públicas orientadas a la consecución de mayores niveles de progreso (Comisión Europea, 1999: 7; Moncayo, 2002: 9; Farinós, 2005: 220).

Desde una perspectiva política, la revalorización del territorio se ha interpretado como consecuencia de la crisis o vaciamiento del Estado-nación en su forma más tradicional. Son concepciones que, ante el auge de la globalización y de lo local, han cuestionado la relevancia del concepto nación y su utilidad para explicar los cambios actuales y los procesos de desarrollo mundial (Moncayo, 2001: 9). Corrientes más específicas como

el neo-institucionalismo y los estudiosos de capital social, han hecho de la dimensión territorial un elemento determinante para delimitar y estudiar los efectos de las interacciones de los grupos sociales sobre las instituciones, la economía y la propia esfera social, facilitando así la formulación de hipótesis que explican las diferencias observadas entre regiones o territorios de un mismo país.

Desde una perspectiva económica, la idea que el desarrollo no es ni homogéneo ni lineal en ninguna de las escalas geográfica y que prevalece una clara tendencia a la localización en función de determinados factores de aglomeración o concentración de recursos, ha hecho de la dimensión territorial una variable de análisis clave. Sobre su análisis se han sustentado los aportes de corrientes teóricas de mucho auge como la nueva geografía económica (Banco Mundial, 2009: 8; Krugman, 1998: 2). Desde una perspectiva ambiental, gracias a la difusión del concepto de desarrollo sustentable el territorio es concebido como una valiosa unidad de acción en la que se pueden poner marcha iniciativas de transformación social. Una de las más relevantes ha sido la Agenda 21.

3. Qué son los desequilibrios territoriales

Los desequilibrios territoriales se han convertido en un tema de interés para diversas disciplinas científicas, aportando enfoques novedosos que han enriquecido el conocimiento generado por aquellas áreas donde tradicionalmente se han abordado, como son la geografía y la economía. La construcción de una definición de desequilibrios territoriales debe considerar los aportes de estas disciplinas que han adoptado al territorio como una unidad de análisis de enorme poder. Esto lleva implícita la idea de la revalorización del territorio como espacio donde confluyen agentes y factores de diversa índole (económicos, sociales, políticos, culturales, científico-tecnológicos y ambientales).

Una definición genérica de desequilibrios territoriales los concibe como desigualdades sociales inaceptables entre áreas con significación propia dentro de una misma entidad política unitaria de las que se pretende su cohesión (Grupo ADUAR, 2000). Esta definición relaciona únicamente los desequilibrios con las desigualdades sociales, aportando una visión limitada del fenómeno. Sin embargo, incluye dos elementos clave que deben ser tenidos en cuenta para la construcción de una definición más amplia. Por un lado, la existencia de una entidad política unitaria conformada por áreas

territoriales con características diferenciadas entre sí y, por el otro, la existencia de un objetivo general que se centra en el tema de la cohesión.

Rodríguez (1988: 98) considera que la caracterización del crecimiento económico permite definir los desequilibrios como un fenómeno diferencial que se produce en el desarrollo económico, cuando unos espacios alcanzan mayores niveles de progreso con respecto a otros. El autor precisa que las condiciones en las que se dé el crecimiento económico pueden causar disparidades territoriales. Uno de los principales aportes de Rodríguez es asociar la noción de desequilibrios con la noción de desarrollo para facilitar la identificación y medición de las diferencias existentes entre los territorios usando como herramienta de análisis la contrastación.

Por su parte, Rodríguez y Zoido (2001:115) ofrecen una definición más amplia que las reseñadas anteriormente. Consideran estos autores que la desigualdad territorial es un conflicto o situación negativa que debe ser eliminada y que se expresa en términos de renta o a través de indicadores sobre medio ambiente, bienestar social y accesibilidad. Esta definición, ya no sólo relaciona las desigualdades con la variable económica y social, también incorpora variables sobre medio ambiente y accesibilidad. Además, en la definición aportada por Rodríguez y Zoido se considera imperativa la eliminación de estas desigualdades. Consideran estos autores que su existencia no puede ser ignorada "en el proyecto de convivencia que es cualquier politeia, su olvido tiende o conduce a la fragmentación o al enfrentamiento de los integrantes de dicho ámbito" (Zoido y Caballero 2001: 54). De ahí, que destaquen la intervención de las instituciones públicas y la puesta en marcha de políticas orientadas al reequilibrio o, por lo menos, a la búsqueda de un crecimiento armónico del territorio.

Sepúlveda (et al. 2002: 7) considera los desequilibrios territoriales como diferencias espaciales que se manifiestan en la concentración geográfica de las actividades económicas y en las disparidades extremas de las condiciones de vida de la población. El autor incluye la variable demográfica para describir los desequilibrios, haciendo alusión a la concentración de la población en los centros urbanos. También incluye una variable novedosa como es la institucional. Sepúlveda plantea que los desequilibrios en este tema se producen por la centralización, en determinadas unidades territoriales, del sistema institucional donde se desarrollan los procesos de toma de decisiones.

Como se ha podido observar, la definición de desequilibrios territoriales puede abarcar una multiplicidad de variables, gracias a la evolución que ha tenido la conceptualización del territorio. No obstante, existe un aspecto que no queda muy claro en lo concerniente a la definición de los desequilibrios como desigualdades o como diferencias. Cuando se utiliza este último término suele abrirse un importante debate sobre su verdadera connotación a la hora de describir un fenómeno de enormes repercusiones para la población. Para Moreno y Vinuesa (2009: 233), debe evitarse la utilización de términos genéricos como el de diferencias espaciales, pues consideran que solo revelan contrastes sin incluir un juicio de valor explícito. Estos autores entienden los desequilibrios territoriales como desigualdades con una amplia connotación negativa, que son causados por factores de tipo físico-natural o humano-agentes.

A partir de estas consideraciones, los desequilibrios territoriales pueden definirse como las desigualdades existentes entre los territorios de una misma entidad política unitaria. Se expresan a través de un conjunto de variables que van desde la concentración económica, las diferencias sociales y la concentración demográfica, hasta variables de carácter institucional, medio ambiental, cultural y científico-tecnológico. Las disparidades se entienden desde una óptica que incorpora a todos los agentes y a los elementos que confluyen en el territorio, para lograr así la configuración de enfoques más eficaces a la hora de buscar su eliminación o reducción. Hace más de una década lo avanzaba la Comisión Europea (1999: 11) cuando en la Estrategia Territorial Europea vinculaba el desarrollo equilibrado del territorio a la consecución de tres objetivos centrales, como son: cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y competitividad más equilibrada del territorio europeo

4. Desequilibrios territoriales en el ámbito local

4.1 La importancia de la escala local

Las ciudades se han convertido en los más importantes núcleos de la economía mundial globalizada y el centro de las transformaciones del sistema institucional (Vázquez, 1999b: 220). Son los motores del crecimiento económico en toda Europa y las principales fuentes generadoras de conocimiento e innovación (Comisión Europea, 2007c: 7). Sin embargo, las ciudades europeas, como ocurre en el resto del mundo, no

han escapado a las consecuencias generadas por la transición de un modelo económico industrial a una economía globalizada, dicho de otra manera, de un modelo económico fordista a un modelo post-fordista. Estas consecuencias han impactado seriamente en el ámbito urbano, generando la reconfiguración de la fisonomía de las ciudades y una creciente polarización socio-espacial (Subirats, 2006: 3).

Es así como, en algunas ciudades, pueden observarse diferencias notables en un mismo territorio, que van desde situaciones de desigualdad en la prestación de los servicios públicos a situaciones mucho más complejas de exclusión social que incluyen dificultades en el acceso a la educación y al mercado laboral. No obstante, los autores coinciden en afirmar que la exclusión social es la forma tradicional de concebir las desigualdades “en las grandes ciudades y sus barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal), donde van concentrándose desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo” (Subirats, 2006: 3). A ello se unen nuevas formas de desequilibrios, asociados a un limitado acceso a las tecnologías de la información y un escaso aprovechamiento de las ventajas que trae consigo la explotación de la conectividad que ofrece Internet (UNHABITAT, 2008: 50).

Esta problemática no sólo es propia de los países en vía de desarrollo. La evidencia empírica muestra que la prosperidad no llega a todos los lugares a la vez y “las divergencias dentro de las ciudades en lo que respecta a la prestación de servicios básicos (de forma especialmente sensible en los barrios más desfavorecidos) persisten mucho después de haberse alcanzado altos niveles de urbanización e ingresos de nivel mediano-alto” (Banco Mundial, 2009: 10). En este sentido, la Comisión Europea reconoce la importancia del desarrollo económico y social de los países miembros de la Unión, pero llama la atención sobre las crecientes desigualdades que se observan en sus principales ciudades.

En el caso de Europa, la tasa de desempleo es un indicador que muestra con mayor intensidad las diferencias entre los barrios de una misma ciudad (Alonso, 1999: 243). Estas disparidades son especialmente llamativas en Francia, Bélgica y el sur de Italia, pero también en ciudades de Alemania Oriental, en las grandes ciudades españolas y el norte de Inglaterra (UNHABITAT, 2008: 64; Comisión Europea, 2007b: 12). Cuando se analiza otro indicador clave como la migración, la situación de las ciudades europeas adquiere mayor complejidad. No cabe duda, que los lugares donde los inmigrantes

llegan por primera vez para iniciar su nueva vida son las grandes ciudades, lo que trae consigo importantes desafíos en materia de integración. En España, el proceso de concentración de las actividades y funciones más estratégicas se ha producido en Madrid y Barcelona, por lo que estas ciudades se han convertido en importantes polos de atracción para el flujo de inmigrantes (Rodríguez, 1988: 106; Caravaca, 1998: 64). Al respecto, la Comisión Europea llama la atención sobre la existencia de indicios de segregación social entre la clase media, los grupos de bajos ingresos y los inmigrantes en zonas urbanas de estas dos ciudades (Comisión Europea, 2007c: 28).

Vista la importancia de las ciudades para el desarrollo, se plantean a continuación una breve descripción de los factores determinantes de los desequilibrios territoriales, así como las dimensiones de análisis más útiles para abordar esta realidad de manera continuada.

4.2 Factores determinantes de los desequilibrios territoriales

Los desequilibrios territoriales ha sido el objeto de estudios de diversas teorías del desarrollo regional y de numerosos teóricos de la localización económica. Moncayo (2001: 45) divide estas corrientes en dos subconjuntos, por un lado, los enfoques espaciales que se originaron en la geografía y se centran en lo territorial, es decir, en los factores físicos o de procesos económicos y tecnológicos. Del otro lado, los enfoques que se derivan de la adaptación a lo regional, de modelos más generales de crecimiento económico. Tanto en uno como en otro subconjunto, la identificación de los factores determinantes del desarrollo es un tema esencial pero no hay unanimidad para abordar las causas de este fenómeno y menos aún para su medición (Rodríguez, 1988: 98; Zoido y Caballero, 2001: 54). Se plantean propuestas tan variadas como por ejemplo: el valor y la calidad del suelo-transporte (escuela alemana); los efectos de aglomeración de Marshall con rendimientos crecientes a escala (nueva geografía económica); las relaciones sociales territoriales (geografía socioeconómica e industrial); y factores relacionados con el entorno físico (geografía física y natural).

Para avanzar en la definición sintética de los factores que inciden en el desarrollo territorial es necesario hacer una primera distinción entre los factores que vienen dados por las propias condiciones físicas del territorio (clima y recursos naturales) y factores que son el resultado del entramado de intereses derivados de las interacciones entre los grupos sociales. A partir de estos últimos, Sanguinetti y Pineda (2010: 30)

identifican tres factores determinantes que explicarían los desequilibrios del desarrollo en el ámbito local, éstos son: la acumulación del conocimiento; las economías de aglomeración y las instituciones.

4.2.1 La acumulación del conocimiento

La importancia del primer factor se centra en el poder que tiene el conocimiento para lograr que otros factores de producción, como el trabajo y el capital físico sean cada vez más productivos (Lucas, 1988: 41). En los países más industrializados el progreso está asociado cada vez más con la producción, distribución y uso del conocimiento, frente al rezago de otros sectores de la economía cuyos factores de producción eran considerados tradicionalmente, las principales fuentes generadoras de riqueza (OCDE, 1996: 9; Trullen, et al. 2004: 141). La acumulación del conocimiento y su aplicación se han convertido por tanto, en factores clave del desarrollo económico, llegando a definir las ventajas competitivas de un país en la economía mundial (Banco Mundial, 2003: XVII) y considerándose junto a la globalización económica un importante catalizador de cambios espaciales, una fuerza que está configurando nuevas formas de organización del territorio (Caravaca, 1998: 41).

Parte de ese conocimiento se encuentra en el capital humano que, con diferentes características en cuanto al nivel educativo y de capacitación, puede acumularse en un territorio gracias a las políticas educativas, a los programas de formación de la mano de obra o a los flujos migratorios. El conocimiento también se acumula gracias a sus propias externalidades positivas que, mediante un efecto derrame, permite establecer una relación directa entre capital humano y desarrollo. Los resultados de diversas investigaciones han mostrado que el capital humano altamente cualificado tiene capacidad para atraer a otras personas altamente cualificadas a determinados territorios, favoreciendo así la acumulación del conocimiento (Lucas, 1988. 37-39). De esta forma, la atracción de nuevos talentos genera un marco de incentivos que inciden positivamente sobre la localización de las empresas, especialmente, aquellas que tienen un alto componente tecnológico y de innovación (Florida, 2000: 33).

Este proceso de acumulación de conocimiento se realiza fundamentalmente en el ámbito urbano. Las ciudades facilitan el aprendizaje y la acción creativa a través de la interacción social entre sus miembros, dando forma a un proceso continuo de intercambio de ideas y experiencias que posibilita la adquisición de habilidades y la

producción de nuevos conocimientos (Glaeser, 1998: 148; Truellén et al. 2004: 142). Las ciudades son por tanto un extraordinario marco de oportunidades para el aprendizaje y la innovación (Duranton y Puga 2004: 30).

Por otro lado, los datos empíricos también muestran que las políticas públicas son un factor relevante para la promoción de la innovación y generación de conocimientos. Se ha revelado que aquellos territorios, donde existen incentivos para concentrar una proporción mayor de la actividad de investigación y desarrollo en el sector educativo, han alcanzado una productividad notoriamente superior en materia de patentes. (Furman, et al. 2001: 31-32)⁶.

4.2.2 Las economías de aglomeración y especialización

El segundo factor identificado por los autores Sanguinetti y Pineda son las economías de aglomeración y especialización que, siendo consideradas el resultado de decisiones de localización de la inversión, originan desigualdades en el desarrollo y concentración del crecimiento económico en determinados espacios geográficos⁷. Como afirma Farinós (2005: 227) "los flujos económicos no son indiferentes a los lugares, sino que se concentran dentro de una red de territorio más atractivo y se benefician precisamente de esas diferencias", haciendo de un número limitado de ciudades "líderes en la funciones más dinámicas de la economía mundial" (Vázquez, 1999b: 222).

Para explicar las causas de las aglomeraciones económicas vale la pena citar los aportes de Kurugman (1997), los cuales son considerados como el nuevo manifiesto de la geografía económica (Moncayo, 2001: 23). Para este autor, la aglomeración de actividades económicas es el resultado de una lógica de causación circular caracterizada por los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas. Este fenómeno tiene sus límites cuando las fuerzas centrípetas que favorecen la aglomeración (tamaño del mercado o características del mercado laboral) se ven

⁶ De allí que los países de la OCDE están centrandó su inversión en bienes intangibles que constituyen la base generadora de conocimientos como son la investigación y desarrollo, educación y software, alcanzando promedios de inversión que superan la media del mundo.

⁷ Según la Comisión Europea (2007: 13) para el año 2004, las regiones de capitales nacionales habían generado "de media el 32% del PIB del país en el que estaban situadas, mientras que sólo representaban el 22% de la población. Todas las regiones de las capitales nacionales, excepto Berlín, poseen un PIB per cápita mayor que la media nacional y en catorce de ellas esa superioridad va del 40 al 100%".

compensadas por el efecto de las fuerzas centrífugas que favorecen la deslocalización como por ejemplo los costos de la tierra o los costos del transporte (Krugman, 1998: 4-6). A partir de estas ideas, puede afirmarse que la decisión de las empresas de concentrarse geográficamente junto a otras empresas del mismo sector, estaría relacionada con la interacción de elementos tales como: las ventajas naturales, los costos de transporte o las características del mercado laboral (Rosenthal y Strange, 2001: 224).

El enfoque de competitividad desarrollado por Michael Porter (1990) emplea también importantes elementos para entender las aglomeraciones económicas en el ámbito local y regional a partir de las denominadas ventajas competitivas (Moncayo, 2002: 17). Para el autor, estas ventajas competitivas se derivan de la interacción dinámica de una serie de factores que dan forma al denominado diamante de Porter, como son: condiciones de los factores de producción, condiciones de la demanda, industrias relacionadas o de apoyo estrategias de las empresas y marco regulatorio. El autor también ha popularizado el concepto de clúster para definir las concentraciones geográficas que se observan "de compañías interconectadas, especializados proveedores, prestadores de servicios, empresas de sectores afines, e instituciones asociadas (por ejemplo, las universidades, asociaciones de comercio) en un campo particular que compiten pero también cooperan" (Porter, 200: 19 y 20).

4.2.3 Las instituciones

Las instituciones son el tercer factor determinante de las disparidades en el desarrollo local. Sanguinetti y Pineda (2010: 31) afirman que no sólo inciden sobre la productividad de los factores ya existentes y empleados en la producción de bienes y servicios en una localidad, también inciden sobre los incentivos que determinan su acumulación (dinámica) y su localización. Algunos estudios muestran que, comparado con otros factores como la geografía y la integración, la calidad de las instituciones (medida a través de un indicador que incluye elementos relacionados con la protección de los derechos de propiedad y la solidez del Estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso (Rodrik y Subramanian, 2003: 32; Banco Mundial, 2002: 99). Los indicadores que miden el nivel de ingreso son los más utilizados para medir el nivel de desarrollo y de bienestar de la población cuando se tratan de abordar las desigualdades entre distintos territorios (Rodríguez, 1988: 99).

Las instituciones son un marco fundamental a través del cual se establecen incentivos y desincentivos que guían la conducta de los agentes económicos, los cuales buscan a su vez maximizar sus beneficios (Peters, 2003: 85). Como asegura Vázquez (1999: 224), en el caso español el valor de las instituciones quedó demostrado tras los procesos de reorganización de la Administración. Este proceso produjo el fortalecimiento de las administraciones regionales y la ampliación de competencias por parte de los gobiernos locales, propiciando la desconcentración de los servicios públicos y con ello, la localización de empresas de servicios a la producción y de transporte.

También la denominada "institucionalidad blanda", compuesta por las asambleas de ciudadanos, asociaciones de vecinos, cámaras empresariales, centros de estudios, centros culturales, entre otros, es considerada un factor determinante para el desarrollo. Su mayor o menor fortaleza puede hacer de una localidad un espacio más o menos competitivo, pues genera fuertes lazos de confianza entre sus habitantes, reduce los costos de transacción y favorece el intercambio de recursos entre sus miembros (Sanguinetti y Pineda, 2010: 34; Banco Mundial, 2002: 171).

4.2.4 Otras variables de análisis

Una condición común a los factores señalados es la vinculación entre las disparidades del desarrollo y la concentración de los recursos estratégicos. En su informe sobre el desarrollo mundial del año 2009, el Banco Mundial definió tres dimensiones (densidad, distancia y división) que permiten analizar la relación entre las transformaciones geográficas y el desarrollo económico, así como valorar los factores que generan la concentración de recursos afectando de manera decidida el ritmo del desarrollo económico y social en los planos local, nacional y regional (Comisión Europea, 2008: 5).

La primera dimensión es la densidad, la cual tiene mayor peso cuando se analiza el plano local. Se refiere a la "masa económica por unidad de superficie terrestre o la compactación geográfica de la actividad económica... Dado que la alta densidad requiere concentración geográfica del trabajo y capital, se correlaciona mucho tanto con el empleo como con la densidad poblacional" (Banco Mundial, 2009: 49). Esto explicaría el peso de la tasa de desempleo como indicador clave de las disparidades territoriales en las ciudades europeas. En este sentido, tanto el Banco Mundial como la

Comisión Europea (2008: 6) coinciden en que el objetivo de cualquier intervención pública debe ser lograr grados de densidad adecuados que, encauzando las fuerzas del mercado, promuevan la convergencia de los niveles de vida dentro de una misma ciudad.

La segunda y tercera dimensión (distancia y división), tienen mayor relevancia para las escalas nacional e internacional respectivamente. Sin embargo, el Banco Mundial afirma que los efectos de la congestión y las divisiones entre barrios de una misma ciudad son realidades que deben abordarse en el ámbito local. En efecto, la distancia entre las zonas donde se concentra la actividad económica y las zonas rezagadas puede ser una fuente de importante riesgo de desequilibrio territorial, pues no sólo limita el acceso de una parte de la población a los beneficios y oportunidades que brinda el desarrollo económico, sino que también inciden negativamente sobre la movilidad de los factores productivos. En este caso, el reto de los gobiernos locales es reducir los costes de transporte e invertir en infraestructura para impulsar, entre otras cosas, la movilidad del capital humano. En lo que respecta a la división, el documento del Banco Mundial la vincula con las barreras que obstaculizan el intercambio económico y la necesaria interacción entre los habitantes de un territorio.

Las divisiones son latentes en las ciudades con la existencia de barrios periféricos que se encuentran al margen de la dinámica económica de la propia ciudad con marcadas diferencias y barreras que generan una especie de segregación territorial. Ésta puede ser combatida con intervenciones que fomenten la integración mediante, por un lado, el establecimiento de instituciones que administren correctamente el mercado de la vivienda y garanticen la provisión de servicios sociales y básicos a sus habitantes y, por otro lado, la inversión en infraestructura que mejoren la conectividad del transporte entre el centro de la ciudad y sus zonas más periféricas (Banco Mundial, 2009: 210).

4.3 Dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales

La revisión de los factores determinantes en los desequilibrios territoriales muestra la amplitud de las consideraciones teóricas y la complejidad de la realidad de las propias ciudades. El análisis de los desequilibrios no puede realizarse mediante la valoración de variables aisladas que tengan carácter meramente económico, social o institucional, pues sólo se lograría obtener una visión parcial de la realidad. De esta forma, cobra especial relevancia la definición de una herramienta de análisis sustentada en una serie

de dimensiones que, de manera integral, incluyan un número importante de variables y facilite la obtención de información objetiva, fiable y oportuna sobre la dinámica de las ciudades.

La utilización del concepto de ciudades inclusivas por UNHABITAT en su más reciente estudio sobre "El estado de las ciudades del mundo (2010-2011)", puede ser un primer referente para la definición de las dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales. Este concepto se sustenta en cuatro dimensiones (social, política, económica y cultural), a través de las cuales se especifican las condiciones que garantizan la inclusión de todos los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. De forma sucinta, estas dimensiones se describen de la siguiente forma (UNHABITAT, 2010: 56):

- Dimensión social: incluye una serie de condiciones necesarias para garantizar la inclusión social en las ciudades, es decir, vivienda digna, acceso a una educación y sanidad de calidad, servicios básicos decentes, igualdad de oportunidades y existencia de programas de apoyo a los más desfavorecidos etc.
- Dimensión política: hace referencia a un conjunto de condiciones que bajo el término de inclusión política, favorecen el fortalecimiento de la democracia mediante el pleno ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos y libertades básicas. Incluye aspectos como el establecimiento de mecanismos de participación, transparencia, acceso a la información, así como de respeto a la libertad de expresión, a la diversidad y las diferencias.
- Dimensión económica: abarca aquellas condiciones que hacen que la inclusión económica sea una realidad mediante la promoción del desarrollo; incluye iniciativas que fomenten la igualdad de oportunidades en materia empresarial, en el acceso al mercado de trabajo, así como la existencia de políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza.
- Dimensión cultural: incluye la promoción de la integración social y del respeto a la diversidad, así como la promoción de la expresión artística creativa y de actividades relativas al patrimonio cultural e histórico de la ciudad.

Estas dimensiones, sobre las que descansa el concepto de ciudades inclusivas, pueden servir de referente para abordar los desequilibrios territoriales. Para ello es preciso establecer, en primer lugar, variables específicas asociadas a indicadores que midan la

realidad de las ciudades y, en segundo lugar, consensuar los valores máximos y mínimos aceptables para cada uno de los indicadores seleccionados de acuerdo con la visión de la ciudad que se desea construir. Se entendería que la construcción del concepto de ciudades inclusivas debe responder a un proceso de diálogo entre los grupos y actores sociales que interactúan en el territorio y a la revisión de los estándares nacionales e internacionales existentes en la materia. La obtención de valores por debajo del mínimo consensuado en algún barrio, distrito o zona de la ciudad, comparado a su vez con la media de la ciudad en su conjunto, supondría por tanto la existencia de ciertas disparidades en el territorio y una llamada de atención para desarrollar acciones correctivas.

La cohesión territorial es otro concepto que puede aportar valiosas herramientas para abordar los desequilibrios en el ámbito local. Para algunos expertos, la cohesión territorial es la base de la cohesión económica y social, sin embargo, la mayoría la entiende como un concepto horizontal más amplio en el que se fundamentan todas las políticas en cualquier ámbito político-administrativo (Comisión Europea, 2008: 4). La cohesión territorial puede definirse de forma sintética como la distribución equilibrada de la actividad humana en el territorio (Dirección General de Política Regional, 2004: 3). Y de manera más amplia, como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales (Faludi, 2005: 16; Comisión Europea, 2004:27 y 2008: 3).

La Unión Europea fue quien abordó éste concepto de forma temprana con su inclusión en el segundo informe sobre cohesión y, posteriormente, en el texto del proyecto de Constitución Europea, donde se estableció que “la Unión fomentaría la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros” (artículo I-3), y que “la Unión reconocería y respetaría el acceso a los servicios de interés económico general... con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión” (artículo II-96). Estos principios se han mantenido en el Tratado de Lisboa, que concibe la cohesión territorial como un objetivo explícito para la política de cohesión en el ámbito comunitario (artículo 3).

La Red Europea de Observatorios de Cohesión y Desarrollo Territorial (ESPON en sus siglas en inglés), desarrolló un sistema de medición para el seguimiento del desarrollo

territorial en Europa basado en seis áreas temáticas: economía e innovación; demografía; estructura espacial (urbano, urbano-rural, jerarquía urbana); energía, transporte y TIC; temas sociales, cultura y gobernabilidad; y, finalmente, medio ambiente (ESPON, 2007: 74). Con estas áreas temáticas se pretende abordar de manera amplia e integral el desarrollo territorial, incorporando un abanico extenso de indicadores procedente de diferentes fuentes. Esta iniciativa representa un importante avance para la homogenización de las dimensiones e indicadores de seguimiento del desarrollo territorial y, en su caso, de los desequilibrios existentes en el territorio. Con este un modelo de esta naturaleza es posible hacer comparaciones de la realidad de cualquier ciudad con sus pares europeas, a pesar de las limitaciones que trae consigo tratamiento fundamentalmente regional de este tema.

Las propuestas abordadas se centran en la definición temática de las dimensiones de análisis del desarrollo territorial, coincidiendo con las tendencias de algunas experiencias desarrolladas en España⁸. En definitiva, se trata de abarcar una gran parte de las actividades que caracterizan la dinámica territorial, de acuerdo con los parámetros de un valioso referente teórico y metodológico. Por supuesto, la realidad de cada ciudad trae consigo las limitaciones propias en cuanto a la obtención regular de información, por lo que éste será un elemento práctico que debe tenerse en cuenta al precisar las dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales en un espacio determinado.

5. Administración local y políticas de reequilibrio territorial

5.1 El papel de la Administración local en el desarrollo territorial

La complejidad de los cambios económicos y sociales que se han producido en las últimas décadas, así como el progresivo protagonismo de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, han hecho necesario la configuración de un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales y de reparto de responsabilidades. Este sistema se aparta de cualquier modelo rígido y altamente centralizado que otorgue sólo a la Administración nacional un papel determinante en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo.

⁸ Al respecto puede verse la estrategia territorial de Navarra, la experiencia de Galicia y el sistema de medición del plan metropolitano de Barcelona.

En este contexto, la Administración local ha adquirido una función de carácter estratégico en la definición de modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades (Brugué y Gomá, 1998: 34). Para ello, ha sido determinante su cercanía a los grupos sociales, la naturaleza de sus competencias, la inmediata repercusión de las decisiones adoptadas sobre la cotidianidad y la posibilidad que tienen los ciudadanos de valorar, de manera inmediata, la eficacia de las políticas públicas (Arenilla, 2011b: 38). También habría que mencionar su capacidad para movilizar con mayor rapidez a múltiples actores hacia la consecución de objetivos de carácter colectivo, liderando arduos procesos de articulación de intereses entre las partes involucradas.

En torno a estas ideas que resaltan las bondades de la Administración municipal se han construido distintos marcos descriptivos sobre las áreas en las que deberían intervenir de manera eficaz para lograr mayores niveles de desarrollo. Desde una perspectiva meramente económica, suele esperarse de la Administración local medidas que propicien un entorno favorable para la explotación de los recursos disponibles en el territorio, para la atracción de nuevas inversiones, el desarrollo de infraestructuras y el establecimiento de mecanismos de financiación que sirvan de apoyo a las iniciativas empresariales (Elizalde, 2003: 39-40). Sin embargo, hay autores que hablan de un nuevo rol de la Administración local y apuestan por potenciar tareas de carácter relacional y político-institucional que incluyan aspectos como: la activación y canalización de las fuerzas sociales a través de un proyecto de desarrollo común; la articulación de mecanismos de colaboración público-privado que den un impulso a la capacidad asociativa de los ciudadanos (Silva, 2003a: 49) y el fomento de esquemas de coordinación e integración flexible entre múltiples niveles territoriales de gobierno (Brugué y Gomá, 1998: 35).

En general, la visión sobre el papel de la Administración local puede estructurarse en torno a tres ámbitos actuación, denominadas por algunos autores como el hardware, software y orgware económicos (Van Den Berg, et al. 1999: 250; Vázquez, 1999a: 188; Moncayo, 2002: 48; Penfold y Pineda, 2010: 144). Cuando se habla de hardware (factores concretos y tangibles) se hace referencia a la provisión de infraestructura básica, a la dotación de equipamientos públicos y de infraestructuras para el desarrollo del capital humano. En el caso del software (factores cualitativos e intangibles), se trata de actuaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la prestación de bienes y servicios públicos de calidad, así como la

implementación de medidas orientadas a la promoción de la innovación y del emprendimiento.

Por último, el orgware incluye acciones dirigidas al fortalecimiento de la capacidad institucional y organizativa de la localidad, de manera que la ciudad “pueda dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar” (Vázquez, 1999a: 192). Autores como Van Den Berg (et al. 1999: 251) entienden el orgware como la gestión y control tanto del hardware como del software, otorgándole a la gobernación de todos las variables que intervienen en el territorio, un papel determinante a la hora de llevar a cabo políticas que fomenten el desarrollo local y generen confianza entre los propios ciudadanos. Efectivamente, el fortalecimiento de la estructura organizativa de la Administración local se convierte en una pieza clave de todo este puzzle, así como el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las instituciones blandas con el establecimiento de mecanismos de colaboración y participación de todos los actores que hacen vida en el municipio. Se trata de crear condiciones institucionales favorables para abordar eficazmente los problemas sociales, mediante al intercambio de conocimiento, información y recursos (UNHABITAT, 2008: 155).

Si bien hablar de hardware, software y orgware económicos permite abordar de manera sintética el papel de la Administración local en el desarrollo local, no hay que sobrestimar su capacidad resolutoria, dejando de lado el papel que tienen otros niveles de gobierno y, fundamentalmente, el grado de incidencia que tienen sus actuaciones en el crecimiento de las ciudades. Al respecto, se afirma en un informe de UNHABITAT (2008: 27) que las políticas macroeconómicas e industriales, así como las inversiones nacionales son los principales impulsores del crecimiento de las ciudades en el 78 por ciento de los 245 casos analizados. “En otras palabras fue el Estado central el principal agente de cambio positivo en varias ciudades” (Martínez y Grimaldos, 2010: 52).

Sin embargo, esto no significa que las iniciativas de los gobiernos municipales tengan una incidencia escasa en el desarrollo de las ciudades. Es fundamental que las autoridades locales diseñen estrategias de desarrollo que articulen sus propias iniciativas con la de otras Administraciones y orienten las inversiones público y privado hacia determinados focos de desarrollo (UNHABITAT, 2008: 27). De esta forma, se entiende que el papel de la Administración local en lo concerniente al hardware,

software y orgware económicos, pasa por lograr la articulación y coordinación de las políticas emprendidas por los diferentes niveles de gobierno.

5.2 Riesgos y reequilibrio territorial

Vista la complejidad del concepto de desequilibrios territoriales y la amplitud de variables que deben tenerse en cuenta a la hora de formular políticas que tiendan a su reducción, la Administración local enfrenta serios riesgos para llevar a cabo iniciativas de envergadura que tengan un impacto positivo en el desarrollo del territorio. De forma genérica, algunos autores coinciden en señalar que la Administración local debe contar con herramientas de gestión del riesgo que le permitan adaptar sus actuaciones a los cambios sociales, así como responder a las crecientes demandas ciudadanas de acuerdo con las potencialidades existentes en el territorio (Elizalde, 2003: 40; López y Gadea, 2001: 17).

La agencia de las Naciones Unidas UNHABITAT (2010: 127) describe cinco factores de riesgo que afectan negativamente al desarrollo de políticas dirigidas a la reducción de las desigualdades en las ciudad, como son: 1. La debilidad institucional derivada de un marco normativo y de responsabilidades no adecuado a las exigencias del momento; 2. La existencia de una multiplicidad de agencias cuyo trabajo se solapa entre sí, obteniendo pobres resultados; 3. Escasos recursos humanos y financieros; 4. Un desempeño deficiente del sistema fiscal y administrativo y 5. El choque entre los intereses políticos y técnicos. En una encuesta mundial hecha por UNHABITAT (2010: 129) se identificó la falta de coordinación entre las Administraciones como el principal riesgo de las políticas de reequilibrio territorial que buscan avanzar hacia ciudades más inclusivas. En segundo lugar se identificó la falta de voluntad política; seguido por la deficiente orientación de la política en cuanto a sus objetivos; la insuficiente participación ciudadana; la falta de recursos presupuestarios; y por último la carencia de recursos humanos.

Por su parte, Van den Berg (1999: 264) define cuatro factores críticos que, asociados a la capacidad organizativa, determinan el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo local. Estos son: el liderazgo; la existencia de redes estratégicas; el apoyo político; y el apoyo de la sociedad. Por su parte, Penfold (2010: 121) analiza los modelos de gestión y estudia las variables que influyen en el desarrollo local. Este autor, distingue tres factores clave que deben tenerse en cuenta, como son: los recursos humanos, fiscales

y administrativos. El autor también considera determinante para el desarrollo local la evaluación de variables como: el capital social, la participación ciudadana y el liderazgo político.

En líneas generales, la relación entre riesgo y el desarrollo de políticas para el reequilibrio territorial se puede sintetizar en tres factores clave, como son: el marco normativo y competencial que determina la evolución del proceso de descentralización política; las características organizativas de la propia Administración local, y la gobernanza local vista desde una óptica horizontal y vertical.

5.2.1 Marco normativo y competencial

El primer factor adquiere una especial relevancia por considerarse a la descentralización como “un componente esencial de la democratización, el buen gobierno y la participación ciudadana” (UNHABITAT, 2007: 2). Hay que tener en cuenta que cuando se produce un avance reducido e incompleto de la descentralización política suele estar acompañado de un marco normativo e institucional deficitario. Éste le resta autonomía a los municipios y limita la provisión de recursos presupuestarios y técnicos suficientes para llevar a cabo actuaciones de relevancia social (UNHABITAT, 2008: 187). De esta manera, puede llegar a la consolidación de un modelo que tiende a la centralización y favorezca la dependencia político-financiera del gobierno local hacia las instancias nacionales.

Un avance insuficiente del marco normativo en materia de descentralización también afecta a la debida asunción de responsabilidades por parte de los municipios y propicia la adopción de sistemas de reparto competencial incompleto y poco consensuado. Puede darse el caso de que las tareas de los gobiernos locales estén centradas en la mera prestación de servicios o en áreas de escaso impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Así, se reduciría el valor de cualquier iniciativa que, con una visión integral o de conjunto, se pretenda abordar sobre el desarrollo de las ciudades. Pero también puede ocurrir que haya un incremento sustancial de responsabilidades, sin llegar a contemplarse una adecuada dotación de recursos para su cumplimiento, siendo éste un elemento clave para el adecuado desempeño de los gobierno locales (UNHABITAT, 2007: 4).

5.2.2 Características organizativas de la Administración

El segundo factor de riesgo está relacionado con las características de la propia Administración local, específicamente, con los recursos humanos y la cultura organizativa. Las habilidades y aptitudes del personal son aspectos relevantes que afectan la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales (United Cities and Local Governments, 2008: 150). Si los directivos y funcionarios carecen de la cualificación requerida para gestionar las agencias y además, carecen de los recursos necesarios para la implementación de las políticas de reequilibrio territorial, se genera una situación compleja que obstaculiza cualquier iniciativa de esta naturaleza, reduciéndose ampliamente sus posibilidades de éxito. Esta circunstancia se agrava cuando no existe una cultura emprendedora que aliente el cambio y la innovación pública. Dicha cultura es necesaria para abordar los problemas de las ciudades con políticas y proyectos creativos.

5.2.3 Gobernanza local

Por último, el tipo de relaciones que establezcan los gobiernos locales con su entorno, ya sean de carácter horizontal (con los ciudadanos actores clave del propio municipio) o vertical (con otros niveles de gobierno), deben estar marcadas por la confianza mutua y por los máximos niveles de colaboración y coordinación posible. El aumento de la participación ciudadana en la política local ha sido un cambio notable en los últimos años (United Cities and Local Governments, 2008. 156). No obstante, la falta de una visión compartida de la ciudad y la inexistencia de patrones de gestión eficientes que generen credibilidad en las instituciones del poder local, obstaculizan seriamente la participación de los diferentes actores involucrados (sean públicos, privados y sociales) en el proceso de toma de decisiones y se convierte en un riesgo para la implementación de cualquier iniciativa gubernamental (UNHABITAT, 2010: 156).

Evitar el impacto negativo de estos eventos no es tarea fácil, pero puede avanzarse significativamente si los gobiernos locales convierten el desarrollo territorial en una valiosa estrategia para construir consensos (*consensus-builders*). Se trata de configurar un sistema de alianzas que propicie la colaboración de los diversos actores clave y fundamentalmente, la coordinación de sus actuaciones con otros niveles de gobierno. Esto incluye la coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales "para aprovechar al máximo las sinergias y evitar posibles conflictos" (Comisión Europea,

2008: 10). De esta forma, con la negociación y el dialogo continuo no sólo se lograrían importantes pasos en los aspectos políticos, sociales y económicos (gracias a la definición de objetivos comunes y a la posibilidad de crear mecanismos fiables para la transferencia de información y de recursos), también se garantizaría una mayor coordinación, participación, transparencia y apertura de las instituciones, incrementándose sus probabilidades de éxito (UNHABITAT, 2008: 187; Stiglitz, 1998: 14).

5.3 Los dilemas de la intervención pública

Un momento crucial a la hora de elaborar políticas que pretenden reducir los desequilibrios territoriales en las ciudades es la definición del problema que se aborda y su caracterización. Este proceso genera múltiples dilemas entre los actores responsables de la política y es una importante fuente de riesgos asociada a la articulación de las actuaciones con los objetivos que se plantean. Es el resultado de la conjunción de elementos valorativos políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos que, en la mayoría de los casos, son el reflejo de la propia dinámica social y de los intereses de los actores que lo promueven. No hay que olvidar que "los actores participan en la política pública con el fin de hacer prevalecer sus creencias sobre el resultado político" (Chaqués, 2004: 100).

En efecto, los actores que participan en la formulación de la política se enfrentan, por un lado, a la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que propicie el consenso entre los participantes y los beneficiarios de la política y por otro lado, se enfrentan al reto de elaborar una definición operativa que dé pie a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos que estén a la disposición del gobierno (Aguilar, 2003: 57). A partir de esta última idea, se advierte que la definición del problema determina aspectos técnicos de enorme relevancia como el diseño de objetivos, la asignación de los recursos y el rol de los actores (incluyéndolos o excluyéndolos) en las etapas decisionales que dan forma a la política pública.

El problema de los desequilibrios territoriales no escapa de esta realidad. Una definición técnica puede parecer aceptable y precisa, sin embargo, la versión oficial del problema puede llegar a tener muy distintas consideraciones desde las diversas posiciones de los actores implicados (Subirats, 1994: 58). De esta forma, se generaría

situaciones complejas que requieren la toma de decisiones sobre aspectos centrales del problema.

En el caso de los desequilibrios territoriales se presentan dos situaciones dilemáticas. En primer lugar, es determinante la definición de los niveles de desigualdad teniendo en cuenta que la definición de desequilibrios territoriales requiere aparejada una noción de desarrollo que permita su identificación y medición, por lo que surge desde un primer momento la necesidad de discernir entre dos conceptos clave como son igualdad y equidad. En segundo lugar, se plantean dudas sobre cómo alcanzar mayores niveles de equilibrio territorial considerando la existencia de varios territorios en una entidad política unitaria, por lo que debe discernirse entre diversidad y uniformidad.

5.3.1 Igualdad vs. Equidad

Cuando se habla de igualdad se hace referencia a tener el mismo estatus en todos los aspectos de la vida, incluido la distribución de los ingresos y de los recursos disponibles (UNHABITAT, 2008: 50). Por su parte, la equidad hace referencia a la igualdad de oportunidades que deben tener todos los individuos para forjarse la forma de vida que elijan, estando exentos de la privación extrema de resultados finales (Banco Mundial, 2005: 1). Esto supone evitar que, en una misma ciudad, la ubicación de un individuo, entendida como su lugar de nacimiento o residencia, se convierta en un factor discriminador que incida negativamente sobre su trayectoria de vida. Es indispensable garantizar la igualdad de acceso a la educación, la salud, la justicia y a los servicios básicos prestados por las Administraciones públicas, independientemente, del lugar en el que se encuentre.

Vistas las tendencias actuales hacia la concentración de recursos, resultaría muy difícil avanzar hacia un estadio de igualdad total. Dos siglos de desarrollo económico revelan que las disparidades espaciales de ingresos y producción son inevitables y toda una generación de investigación económica demuestra que no hay ninguna razón válida para esperar que el crecimiento económico se extienda uniformemente en el espacio (Banco Mundial, 2009: 6). Por ello, la definición de los desequilibrios territoriales debe contemplar la equidad como un principio clave, a través del cual se formulen políticas que busquen una distribución armónica del bienestar.

5.3.2 Diversidad vs. Uniformidad

La noción de diversidad se ha aplicado a ámbitos como el de la cultura o la biología (biodiversidad), "entendiéndola en ambos casos como un valor digno de protección y un potencial de desarrollo, pero es escasa su aplicación al territorio" (Fernández, et al. 2007: 4). Podría definirse como la singularidad que cada ámbito logra en un especial número de características y procesos naturales, históricos o culturales (Grupo ADUAR, 2000). Es decir, puede estar fundado elementos ecológicos y paisajísticos, así como en la singular evolución histórica o en elementos más actuales relacionados con la situación socioeconómica y político-institucional (Rodríguez y Zoido, 2001: 115).

Por otra parte, la uniformidad significa homogenización, estandarización de las cosas de acuerdo con determinadas características. Frente a la diversidad, Antón (1999: 258) considera lo uniforme como algo vulnerable que no permite opciones y que sólo puede ser mantenido con gran esfuerzo y dedicación, por lo que el autor considera que todo aquello que se oriente a este fin está destinado a la extinción. Pero no debe obviarse que la uniformidad fue históricamente un componente esencial de un modelo de integración de nivel planetario que, sustentado en el ideario fordista, ofrecía oportunidades de progreso y generación de riqueza (Arocena, 1997: 6).

La tendencia en desarrollo territorial es avanzar en la implementación de políticas que respeten y fomenten la diversidad, es más, se plantea la posibilidad de desarrollar políticas que utilicen las externalidades de la diversidad territorial como una herramienta para la consecución de los objetivos propuestos. Ya lo advertía la Comisión Europea (1999: 7) al fijar las bases de la Estrategia Territorial Europea. Destacaba que las políticas orientadas a influir sobre la estructura territorial de la Unión Europea, no deben uniformizar las identidades locales y regionales, que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En este sentido, ante el dilema de la diversidad y la uniformidad cualquier intervención pública debe orientar sus esfuerzos por lograr mayores niveles de cohesión, entendiendo que la diversidad procede de caracteres propios considerados de enorme valor y que deben ser mantenidos (Zoido y Caballero 2001: 54). La cohesión será posible mediante el desarrollo de políticas de convergencia que busquen "la eliminación de desigualdades territoriales en el desarrollo económico (cohesión

económica) y en el acceso al trabajo y el ingreso (cohesión social)” (Banco Mundial, 2009: 232).

6. La política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid

La búsqueda de mayor equilibrio social y territorial entre los veintidós distritos que conforman la ciudad de Madrid, llevó al gobierno local a poner en marcha, desde el año 2003, una política de reequilibrio territorial que beneficiara a los distritos más desfavorecidos de la localidad. Esta política ha sido el fruto de un proceso participativo en los que intervienen la Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid; la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) y las asociaciones de vecinos de los distritos y barrios objeto de intervención.

A continuación se realiza un análisis de esta política desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid, tomando en cuenta los siguientes aspectos: 1. Trayectoria histórica, se presenta de manera sintética las iniciativas más relevantes que, desde los años de la transición democrática, se han promovido en la ciudad para su desarrollo armónico; 2. El contexto de la política incluye una descripción de la situación actual de la ciudad a partir de los resultados arrojados por las investigaciones más recientes; 3. Los instrumentos de intervención territorial, donde se describen los diversos planes a través de los cuales se ha materializado la política de reequilibrio territorial de la ciudad.

6.1 Trayectoria histórica

6.1.1 Primeros años de la transición

De Santiago (2007: .8-9) afirma que los efectos de la crisis económica de 1973 y la muerte de Franco en 1975 marcaron un cambio de paradigma con respecto a las políticas urbanas llevadas a cabo hasta el momento para promover el desarrollo de las ciudades, bajo el concepto de áreas metropolitanas. Un cambio que ya se había iniciado en el resto de Europa con la quiebra del modelo sustentado en la ecuación: “democracia, capitalismo keynesiano-fordista y bienestar”. España se encontraba también frente a una transformación histórica de la organización territorial del Estado, impulsada por la Constitución de 1978 y frente a una recuperación de la actividad municipal, a partir de las elecciones de 1979 (Alonso, 1999: 234).

En la ciudad de Madrid este cambio de paradigma se tradujo en una grave crisis económica que generó entre los años de 1975 y 1984 una importante transformación de la fisonomía del territorio. Se produjo, por ejemplo, un grave deterioro del tejido industrial madrileño acompañado por el cierre de numerosos empresas y la reducción de plantillas. La degradación del entorno industrial llevó a un proceso de vaciamiento de la denominada gran fábrica del sur y del corredor del Henares, acelerándose la terciarización de la economía y la deslocalización industrial (Otero, 2010: 28).

La concentración del sector servicios en los distritos del centro y norte de la ciudad incrementaron las desigualdades existentes entre los distintos distritos de Madrid. En efecto, las nuevas inversiones industriales se localizaron preferentemente en las zonas donde se existía una mayor capacidad de innovación tecnológica, estos constituían las ramas punta de la industria a finales del siglo XX (Otero, 2010, 31). Ante la concentración de recursos en determinados distritos, los organismos públicos desarrollaron actuaciones de ordenamiento territorial y promoción de la actividad económica que generaron importantes cambios en la ciudad

Entre 1978 y 1979, se desarrollaron los Planes de Acción Inmediata (PAI), una iniciativa impulsada por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (Coplaco). Su objetivo era estudio de las necesidades reales de cada zona de Madrid con vistas a practicar sobre ellas la ordenación urbana que se considerara más adecuada (El País, 02/07/1978). Las organizaciones vecinales jugaron un papel muy importante en el desarrollo de estos planes, cuyos contenidos giraron en torno a la mejora de algunos barrios; la defensa de los comerciantes y empresarios de la zona; dotaciones educativas y sanitarias acorde con el crecimiento demográfico; red viaria, transporte y aparcamientos municipales etc. (Diario ABC, 09/12/1978).

En 1979 el Ministerio de la Vivienda impulsó la denominada "Operación de Remodelación de Barrios de Madrid", caracterizada por la intervención directa de los organismos públicos en el desarrollo urbano de la ciudad con la participación de las organizaciones vecinales durante su fase de ejecución (Valenzuela, 2010: 73). Este proyecto se extendió hasta 1989 e incluyó la remodelación y realojamiento de barrios de Madrid y la construcción de 39.000 viviendas que benefició a unas 150.000 personas (Otero, 2010 25). En términos globales se preveía que la magnitud de esta

operación equivaldría a la construcción de una mediana ciudad con una población cercana a los 130.000 habitantes (El País, 10/07/1983).

6.1.2 Década de los ochenta del siglo pasado

Tras el declive de las ciudades y centros industriales en los años setenta, comenzó a configurarse a partir de la década de los 80 un modelo de ciudad que, basado en los servicios, respondía a la creciente globalización y competencia internacional (Vázquez, 1999b: 222). Para el segundo lustro de la década, la economía madrileña acentuó su terciarización, observándose una clara tendencia a la concentración en la ciudad de servicios avanzados relacionados con el sector financiero y asegurador (Martín Roda, 1993: 215). Como afirma Valenzuela (1990: 20), prácticamente la totalidad de los bancos extranjeros autorizados a establecerse en España durante esa década abrieron su sede en Madrid (31 sobre 32 entre 1978 y 1988). A pesar de este proceso de transformación, la ciudad mantenía una importante fuerza industrial, siendo considerada la segunda aglomeración industrial del país (Valenzuela, 1990: 21).

No solo la terciarización supuso cambios en la fisonomía de la ciudad y la progresiva concentración de sectores especializados en distritos específicos de Madrid. Como recuerda Otero (2010: 31), el despegue inmobiliario también se convirtió en un importante catalizador del crecimiento económico, en sintonía con la recuperación iniciada después de 1985. Para el autor, este fenómeno “no hizo sino acentuar de manera radical la segregación económica y social del territorio madrileño”.

En esos años se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de 1985 que, siendo concebido como una forma de repensar la ciudad ante los nuevos retos que debía enfrentar, se convirtió en el marco de referencia para el desarrollo urbanístico de Madrid durante más de una década (López, 2000: 106). En ese momento, los planes de ordenación urbana se habían convertido en el principal instrumento de intervención municipal, orientándose a la reconstrucción infraestructura técnica y social del espacio urbano, mediante nuevos trazados, la mejora del viario principal, la designación de espacios para nuevos equipamientos y la creación de áreas verdes y otros espacios libres de uso público (Alonso, 1999: 235).

Este plan impulsó la intervención directa del gobierno local en el sector urbanístico con la aprobación en el año 1988 de un programa de inversiones que permitió la puesta en

marcha del "programa urbanismo y vivienda" y, posteriormente, el "programa 1990-1991". Sus principales objetivos fueron la recuperación social de la plusvalía y el fomento del crecimiento económico a través de la actividad urbanizadora (Galiana, 1993: 93). A estos programas habría que sumar el programa de "bolsas de deterioro urbano" que significó la intervención pública en "29 puntos de la ciudad eliminando más de 2 mil viviendas deficientes y generando capacidad para construir más de doce mil nuevas viviendas" (López de Lucio, 2000: 114).

El plan de 1985 contemplaba el desarrollo de redes viarias como una opción para crear nuevas áreas centrales que estructuraran el territorio y dieran respuesta al incremento en la demanda de suelo terciario en los distritos del centro de Madrid (Galiano, 1993: 98). Posteriormente, con el convenio Ayuntamiento-Comunidad- Ministerio de Obras Públicas de 1986 y el Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 1990- 1993 (que canaliza importantes fondos estructurales europeos) marcaron el comienzo de una nueva etapa en la ciudad (López, 2003a: 126). En efecto, la inversión efectuada en infraestructura y transporte fueron uno de los principales articuladores de la ciudad y uno de los principales factores que impulsaron su crecimiento económico (López, 2003a y 2003b; Otero 2010: 33).

6.1.3 Década de los noventa y primer lustro del dos mil

De Santiago (2008: 138) explica los posteriores cambios vividos en la ciudad de Madrid (demográficas, económicas e inmobiliarias) estableciendo dos etapas diferenciadas cronológicamente: 1991-1996 y 1997-2006. La primera etapa se caracterizó por la vuelta a la crisis económica y la finalización del primer boom inmobiliario, iniciado en la década de los 80. Según este autor, Madrid sufrió un proceso de ralentización en el crecimiento económico y un estancamiento demográfico del núcleo de la ciudad, frente al dinamismo de los núcleos que fueron creciendo fuera de los márgenes de la ciudad. La segunda etapa coincide un periodo de expansión económica que supuso el crecimiento del empleo, de la población y del stock de vivienda.

Al iniciarse la recuperación económica de la ciudad, el Plan General de Ordenación Urbana de 1997 sustituyó al plan de 1985, concibiéndose como instrumento de ordenamiento e intervención territorial que buscaba fomentar el desarrollo de la ciudad y garantizar la calidad de vida de sus habitantes. En el marco de este plan general, se produjo un proceso intenso de urbanización de la denominada franja de transición

entre la primera periferia municipal y la corona metropolitana con la construcción de 216.000 viviendas que atrajeron especialmente a la clase media y media alta (De Santiago, 2008: 143).

Pero los efectos del crecimiento económico no se distribuyeron de manera homogénea en toda la ciudad. De ahí, que en el segundo lustro de la década de los 90 se produjo una importante movilización vecinal que tenía por objetivo demandar la mejora en las condiciones de vida de los distritos de Villaverde y Usera, los cuales venían arrastrando las consecuencias del proceso de desindustrialización y terciarización de la ciudad. La lucha vecinal se tradujo en la formación del llamado "movimiento por la dignidad de Sur" y, posteriormente, en la puesta en marcha del Plan 18.000.

Bajo la responsabilidad del gobierno de la Comunidad de Madrid, este plan se concibió para beneficiar a Villaverde y Usera con la ejecución de un conjunto de actuaciones públicas entre los años 1998-2003. Contempló dos tipos de actuaciones, por un lado, incluía inversiones en actuaciones físicas como infraestructuras y equipamientos y, por el otro lado, inversiones en programas sociales como promoción del empleo o escuelas taller (Hernández, 2001). Con el Plan 18.000 se hizo patente la necesidad de promover actuaciones especiales en los distritos de Madrid que mantenían cierto rezago con respecto al bienestar percibido por otras zonas de la ciudad durante la etapa de expansión económica.

La Agenda 21 fue otra iniciativa de intervención directa del gobierno local en los distritos de la ciudad de Madrid. Implantada desde el año 2003, su objetivo fue atender desde una perspectiva de protección del medio ambiente urbano, temas tan diversos como la demografía, la integración social, la ocupación del suelo, la naturaleza y biodiversidad, la vivienda, el empleo, la cultura, el tratamiento y depuración de aguas residuales, la gestión de los residuos, la contaminación atmosférica o las zonas verdes (Ayuntamiento de Madrid, 2005: 5). Para ello, se contempló la elaboración participada de planes de acción por distrito con una metodología que incluyó la incorporación de las organizaciones civiles y la constitución de una comisión permanente de Agenda 21 en los Consejos Territoriales de cada distrito.

El desarrollo del proceso planificador respondió a las siguientes fases: diagnóstico de sostenibilidad del municipio; elaboración de un plan de acción Agenda 21 Local por cada distrito, elaborándose 21 planes con 3.712 acciones; desarrollo y seguimiento del

plan y, por último, revisión y mejora permanente de las políticas y actuaciones puestas en marcha en función de resultados obtenidos (Ayuntamiento de Madrid, 2010: 5). Del total de actuaciones incluidas en los planes de acción el mayor porcentaje de ellas (27,80%) tratan sobre el mercado laboral y los servicios sociales, seguido por acciones relacionadas con los recursos naturales y el entorno urbano (ver Tabla 31).

Áreas de trabajo	Nº. de acciones	Porcentajes
Estructura Urbana	736	19,83
Desarrollo Económico	271	7,30
Recursos Naturales y Entorno Urbano	801	21,58
Equipamientos Básicos y Vivienda	609	16,41
Mercado Laboral y Servicios Sociales	1032	27,80
Participación Ciudadana	263	7,09
TOTAL	3.712	100

Tabla 31. Acciones contempladas en los planes de Agenda 21. Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2010: 7).

6.1.4 Factores que han intervenido en la evolución de Madrid

Al valorar todas las iniciativas puestas en marcha durante las últimas décadas López (2003a: 72) afirma que lo llamativo de los cambios experimentados por Madrid durante el período democrático, es que han sido el resultado de la acumulación continua de actuaciones de diversos tipos y tamaños, muy repartidas a lo largo de toda la ciudad. Como ha podido observarse, desde los años de la transición las iniciativas de intervención territorial han estado marcadas por una serie de elementos clave que van desde lo económico y social hasta el ámbito institucional y de políticas públicas.

En primer lugar, habría que destacar los efectos de los ciclos económicos. En efecto, las transformaciones sufridas por la ciudad en la etapa de transición hacia un modelo de sociedad postindustrial, supuso una acelerada metamorfosis de los distritos de Madrid y la acumulación de la actividad económica en determinados distritos. En este caso, ha primado la capacidad de esos espacios para especializarse y convertirse en importantes centro de desarrollo tecnológico, aprovechando las externalidades positivas que este proceso trae consigo en cuanto a la captación de talento e inversión.

En segundo lugar, no cabe duda que la intervención de las instituciones públicas ha sido determinante en la defensa del interés general, destacándose la figura de los planes participados como una de las principales herramientas de intervención territorial. En tercer lugar, debe hacerse notar la importancia que ha tenido la institucionalidad blanda en los cambios de la ciudad. El tejido vecinal y asociativo de la ciudad se ha convertido en un valioso catalizador de las iniciativas puestas en marcha por las distintas Administraciones para contrarrestar el rezago de los distritos más afectados por los ciclos económicos y por el cambio de modelo productivo.

6.2 Investigaciones recientes sobre la ciudad de Madrid

En el año 2004 el Área de Gobierno de Economía del Ayuntamiento de Madrid financió una investigación que, de acuerdo con Méndez (et al. 2006: 6), tuvo como principales objetivos los siguientes: ofrecer un marco interpretativo sobre los procesos de transformación productiva de las grandes ciudades; elaborar una radiografía de la evolución, situación actual, pautas de localización e impacto ambiental de la industria en la ciudad de Madrid; conocer la valoración de los principales agentes económicos sobre los cambios que ha experimentado de la industria madrileña; y, por último, proponer actuaciones concretas para la promoción industrial de la ciudad. En la investigación se elaboró un sistema de Información Geográfica alimentado por datos obtenidos del Directorio de Unidades de Actividad Económica (2002) y del Localizador de Áreas Industriales (2001). La información se complementó con un estudio de campo en las áreas industriales y en los barrios con mayor dinamismo empresarial (Méndez, et al. 2006. 9).

Las conclusiones arrojadas por los estudios permitieron corroborar que a pesar de los cambios experimentados por la ciudad hacia la terciarización de su economía, en 2002 aún se localizaban en el municipio de Madrid un total de 11.412 establecimientos pertenecientes a empresas industriales, que daban empleo a 130.255 trabajadores (Méndez, et al. 2006. 13). En el mismo estudio se destaca que las transformaciones de la ciudad se ha notado en la reducción del tamaño medio de los establecimientos, como consecuencia de la desaparición o traslado de las fábricas a nuevos territorios; produciéndose una rápida terciarización que ha afectado el empleo y la dinámica económica de toda la ciudad.

Un factor clave importante para analizar los cambios experimentados en los distritos está en el monocentrismo que ha caracterizado históricamente a la ciudad de Madrid. En efecto, a analizar la denominada almendra central de la ciudad, conformada por siete distritos se concluye en el estudio que “con 4.802 establecimientos (42,08% de la ciudad) y 54.747 empleos (42,03%), esos siete distritos aún registran las mayores densidades industriales, pese a la escasa superficie calificada (4,68% del total)” (Méndez, et al. 2006. 13).

En el año 2005 el Observatorio Económico de la ciudad publicó un informe donde se abordaba de manera comparativa la situación social y económica de los 21 distritos de la ciudad. El estudio fue realizado por un equipo multidisciplinar integrado por especialistas de la Universidad de Alcalá y la Universidad Rey Juan Carlos con la colaboración del Consejo Local por el Desarrollo y el Empleo y del equipo técnico que trabaja en el Área de Economía y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid⁹. El estudio confirmó que la zona central de la ciudad presenta mejores condiciones económicas y un mayor nivel de vida comparados con los distritos de la periferia. No obstante, caracterizó a estos distritos como generalmente envejecidos y con una importante presencia de población extranjera, como son los casos de Centro, Arganzuela y Tetuán. Por otra parte, los distritos de la periferia fueron caracterizados en el estudio como espacios territoriales donde predominan menores niveles de renta bruta disponible per cápita; menor volumen de empresas por población; mayores problemas de comunicación; mayor número de viviendas de tamaño medio y por disponer, de un menor número de viviendas en alquiler en términos comparativos.

En abril de 2007 el Observatorio Económico de la ciudad publicó otro estudio cuyos objetivos eran analizar la situación y evolución de una serie de indicadores representativos de los fenómenos urbanos y verificar los avances de la ciudad en materia de desequilibrios territoriales. Adicionalmente, se planteó obtener un método que permitiera valorar objetivamente los equilibrios-desequilibrios mediante la

⁹ En el desarrollo de la investigación se seleccionaron un conjunto de variables socioeconómicas que fueron tratadas de acuerdo con el siguiente esquema de trabajo: análisis pormenorizadas de cada una de las variables elaborándose a partir de los datos disponibles, obteniéndose una serie de fichas descriptivas de cada uno de los distritos de Madrid y, finalmente, se destacaron los distritos más singulares, entendiendo por singular aquellos que tuviesen posiciones por encima del percentil 75 y por debajo del percentil 25.

construcción de un indicador de carácter sintético y global (Observatorio Económico de la ciudad de Madrid, 2007)¹⁰.

Los resultados del estudio confirmaron la existencia de numerosos contrastes en el municipio de Madrid, por ejemplo, entre variables como el volumen demográfico y la extensión superficial de los distritos de la ciudad. También se destacaron las diferencias observadas en variables de carácter social, económico, así como en las relaciones de los residentes con la cantidad, calidad y localización del espacio urbano en el que se desenvuelven. La evidencia empírica presentada por el Observatorio Económico (2007: 73) confirmó la existencia de alta concentración de actividad económica y de empleo en los distritos centrales de la ciudad¹¹. La inmigración fue considerada en el estudio uno de los fenómenos de especial trascendencia en los últimos años. Si bien ha generado externalidades positivas relacionadas con el mercado de trabajo y la potenciación de las actividades económicas, también ha supuesto un importante reto en cuanto a la integración y cohesión de la ciudad. El estudio concluyó que existe una indudable tendencia hacia la disminución de los desequilibrios entre los distritos del municipio de Madrid, de manera que es posible observar en el tiempo mejoras en cada uno de ellos. Sus autores consideraron que es posible avanzar hacia la progresiva configuración de una ciudad integrada y cohesionada, a pesar de los cambios que deben enfrentarse de forma periódica.

Por su parte, la Fundación de Estudios Ciudadanos realizó en el año 2007 una investigación denominada "Estudio de los barrios desfavorecidos de Madrid" en la que se planteó como principal objetivo identificar los barrios y/o áreas espaciales más desfavorecidas del municipio, para avanzar hacia la construcción de un modelo de intervención social que permitiese atender de forma eficaz las desigualdades

¹⁰ El estudio se sustentó en el análisis estadístico de 18 variables seleccionadas en función de la información disponible en dos momentos temporales clave, situación reciente entre 1 y 5 años versus situación anterior entre 10 y 15 años. A partir del tratamiento de las variables y de los indicadores asociados se confeccionó un índice sintético, siguiendo tres fases: normalización de las variables; síntesis de las variables normalizadas y cuantificación del alejamiento del equilibrio para cada unidad espacial (i) en fecha (k).

¹¹ La percepción de los miembros de algunas asociaciones de los distritos periféricos de la ciudad coinciden con esta descripción. Durante la reunión de la Comisión Ciudadana de Seguimiento del PEI de Villa de Vallecas celebrada en noviembre de 2011, un integrante de la Asociación de Vecinos del PAU precisaba que los habitantes de ese sector de la ciudad pagaban los mismos impuestos de otros barrios en el centro de la ciudad pero no contaban con los mismos servicios.

existentes¹². El estudio concluyó que la ciudad de Madrid no escapaba del fenómeno de segregación urbana, siendo patente en la existencia de barrios o áreas problemáticas bien delimitadas donde “confluyen supuestos de exclusión económica, social y política con la degradación del clima relacional, sea por el deterioro de las pautas de convivencia, sea por el empuja de conductas desviadas de las normas” (Fundación de Estudios Ciudadanos, 2007). En la investigación también se afirmó que puede observarse una tendencia a la formación de barrios donde converge más de una variable problemática. Finalmente, se destacó el peso que tiene la vivienda como indicador para valorar las características de los barrios desfavorecidos de la ciudad, haciendo hincapié en el papel que tiene el precio de las casas como un poderoso factor negativo sobre la población.

Finalmente, un equipo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) viene realizando desde el año 2009 una amplia investigación sobre los desequilibrios territoriales en la ciudad de Madrid. En el estudio se analiza la realidad socioeconómica de los veintidós distritos de la ciudad y se sientan las bases teóricas y metodológicas para la elaboración de un índice de cohesión territorial en la ciudad. El equipo de investigación ha centrado su trabajo en dos cuestiones clave. En primer lugar, en la identificación de los factores de riesgo que inciden en el desarrollo de la ciudad, aquellos factores que inciden sobre las desigualdades entre los distritos de Madrid. En segundo lugar, abordan el papel del gobierno local y de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la política de reequilibrio territorial¹³.

Anualmente el equipo de investigación de la URJC presenta un informe donde se abordan recoge los resultados de su trabajo. Como parte de los informes se entrega una base de datos donde se analiza una amplia batería de indicadores relacionados con la ciudad. Estas fichas servirán de base para evaluar algunos de los resultados obtenidos en la detección y análisis del riesgo. En los informes correspondientes a los

¹² Para la consecución de este objetivo se combinaron técnicas cuantitativas y cualitativas siguiendo una metodología dividida en dos fases: 1. Se realizó la identificación inicial de los barrios desfavorecidos de Madrid, a partir de los datos aportados por los censos de población y vivienda de 2001 utilizando su nivel de agregación más simple (la sección censal); y 2. Se efectuó la validación del mapa previamente elaborado sometiéndolo a la valoración de los actores clave de cada distrito.

¹³ La investigación incorpora un extenso análisis teórico y cuantitativo de 98 indicadores (para el estudio correspondiente al periodo 2004-2009) que se llevó a cabo en tres fases. En la primera se realizó un análisis descriptivo de cada distrito, para luego avanzar hacia la agregación de la información y lograr la identificación de los factores de cohesión (segunda fase). Finalmente, se realizó la construcción de un índice agregado de cohesión territorial para la ciudad (tercera fase).

periodos 2004-2008 y 2004-2009 se definió una tipología de distritos de Madrid, de acuerdo con sus características socioeconómicas y se identificaron los factores de riesgo que contribuyen con las desigualdades territoriales en la ciudad. Sobre la clasificación de los distritos se dividieron los distritos en dos grupos: los beneficiarios de los PEI y los distritos donde no se implementa esta iniciativa municipal. Los distritos donde se implementan los PEI (considerados los más desfavorecidos de la ciudad) presentan las siguientes variables: concentración de población joven, generalmente extranjera; significativos niveles de paro (jóvenes y larga duración); predominio del empleo en actividades no terciarias; menores niveles de renta; familias con menores (necesidades de guarderías, educación); y perceptores de prestaciones diversas. En estos distritos destacan dos indicadores: como son la alta concentración de población inmigrante y la tasa de paro. En el caso de los distritos que no son beneficiarios de los PEI la característica más relevante es la concentración de la actividad económica, especialmente, la referida al sector de los servicios. Así, uno de los indicadores analizados (el valor añadido bruto) muestra como los distritos de Salamanca, Chamartín, Chamberí, Tetuán¹⁴, Moncloa-Aravaca y Barajas (comparados con el resto de los distritos de la ciudad) tienen valores que superan ampliamente la media de Madrid, lo que se traduce en una importante concentración de la riqueza en estos distritos.

Sobre los factores de riesgo que inciden sobre las desigualdades entre los distritos en los informes elaborados por el equipo de investigación de la URJC se destacan los factores clave relacionados con las dimensiones económicas (potencial de desarrollo del distrito vs. alto grado de desarrollo) y la dimensión social (porcentaje de población inmigrante en el distrito) se ubican, respectivamente, como el primer y segundo factor de mayor incidencia en las disparidades territoriales de la ciudad de Madrid en el año 2008. Por otra parte, se señalan los factores que han favorecido la cohesión como son: la presión o el esfuerzo de la renta individual; el grado de cobertura general; el grado de juventud del distrito; las dotaciones asistenciales /sociales; la construcción residencial y de servicios; prestaciones físicas vs prestaciones económicas; y la cobertura educación especial. En el estudio correspondiente a 2009 los factores relacionados con la dimensión económica y social tuvieron mayor incidencia en la

¹⁴ El caso de Tetuán presenta características particulares por las diferencias existentes entre los propios barrios que conforman el distrito. Por un lado, se encuentran barrios con desequilibrios que han ameritado la intervención del gobierno local, pero por otro lado se encuentra dentro del mismo distrito una zona claramente delimitada donde se ubica el centro financiero de la ciudad.

cohesión territorial de la ciudad. Pero hay que tener en cuenta que los factores pueden variar con el tiempo, tanto en su caracterización como en su signo (sea positivo o negativo). Esto se debe a los cambios que experimentan los indicadores seleccionados en su tipología (inclusión o exclusión de alguno indicador en el sistema de medición) o en las variaciones que puedan registrar durante los periodos de tiempo analizados (súbitas variaciones que impliquen una disminución o un aumento).

El factor con mayor peso en 2009 refleja de manera directa los efectos de la crisis económica sobre la dinámica de la ciudad y de los distritos que la conforman. Este factor se denominó "beneficiarios de protecciones estatales frente a sostenedores del Estado del bienestar" y recoge la relación entre los beneficiarios de los programas de bienestar y asistencia social que son desarrollados en los distritos de Madrid y la evolución de los parámetros económicos que determinan la sostenibilidad de estas prestaciones. El factor registró un sentido negativo, lo que significa que genera desigualdades entre los distritos de la ciudad.

6.3 Los instrumentos de intervención territorial

Los instrumentos de intervención territorial son las herramientas utilizadas por la Administración para desarrollar un conjunto de acciones públicas que, en defensa del interés general, entiende al territorio como unidad básica de actuación. Tomando en consideración el papel que adopta la Administración y la naturaleza de las acciones contempladas estas herramientas pueden ser varios tipos como son (Sánchez, 2000: 32): la intervención pública directa mediante la inversión en áreas clave; los controles reguladores; las medidas que buscan desincentivar; las medidas que incentivan y los métodos voluntarios.

En el caso de Madrid el Ayuntamiento ha optado por desarrollar, en el marco de la política de reequilibrio territorial de la ciudad, iniciativas que suponen una intervención directa en la dinámica urbana. Como afirma Sánchez (2000: 32), este tipo de intervención pública puede incluir la realización de grandes infraestructuras urbanas y la gestión directa de actuaciones urbanísticas, mediante la propiedad pública del suelo en las fases intermedias de transformación de éste o mediante la construcción de inmuebles destinados a la vivienda o a la actividad económica. La política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid incluye la inversión en infraestructuras y dotaciones de carácter distrital (el hardware del desarrollo local). También incluye la

financiación de programas y servicios sociales orientados a los grupos más vulnerables de la población (software del desarrollo local), así como el apoyo a las organizaciones vecinales (orgware del desarrollo local). Todo ello se lleva a cabo a través de tres tipos de planes participados como son: los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial; los Planes de Barrio; y los Planes de Equipamiento.

6.3.1 Descripción general

La política de reequilibrio territorial se inició con la firma de un protocolo de intención entre el Alcalde de Madrid y el presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos para poner en marcha los Planes Especiales de Inversión en 2003. Posteriormente, la identificación de desigualdades en determinados barrios del municipio y el deseo de optimizar los esfuerzos por lograr un mayor equilibrio en toda la ciudad llevaron al elaboración de otros instrumentos de intervención como los Planes de Equipamiento (2008) y los Planes de Barrio (2009). En líneas generales estos instrumentos de intervención tienen las siguientes características comunes.

6.3.1.1 Sus principios

La filosofía que ha sustentado la política de reequilibrio territorial y, por ende, la formulación de estas tres modalidades de planes de intervención, se sustenta en los siguientes principios articuladores de la acción pública (Arenilla y García, 2009: 5):

1. Solidaridad territorial. Referida a la contribución de la ciudad en su conjunto en lo que respecta a la orientación de inversiones públicas especiales hacia los distritos y barrios más desfavorecidos de Madrid.
2. Corresponsabilidad en la gestión pública. Se trata de la institucionalización de mecanismos estables que permitan tanto a los responsables municipales como a las organizaciones sociales abordar de manera conjunta las principales necesidades de los distritos beneficiarios de la política.
3. Ciudadano como principal referente. La mejora en la calidad de vida de los ciudadanos se convierte en un elemento clave durante todo el proceso planificador.
4. Promoción del asociacionismo. Hacer de movimiento ciudadano un actor clave en el proceso de toma de decisiones, incluyendo acciones que consoliden el tejido asociativo de la ciudad.

5. Diagnóstico participativo. Definición de las necesidades de los distritos objeto de los planes con la aportación de los vecinos, asociaciones y colectivos ciudadanos.
6. Articulación con las diferentes políticas y programas desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid. Implementación de mecanismos de consulta y apoyo técnico que promuevan la coherencia y vinculación de las actuaciones propuestas, con los planes y programas ya existentes

6.3.1.2 Marco temporal y espacial

Los planes son el resultado de un proceso de participación. Cada plan responde a un ámbito espacial específico, ya sean los distritos administrativos o los barrios históricos de la ciudad, cuya selección se realiza siguiendo criterios de carácter técnico y político. En el primer caso, se parte de los resultados arrojados por las investigaciones más recientes sobre desequilibrios territoriales en Madrid y del análisis de un conjunto de indicadores socioeconómicos de la ciudad que, comparado con el promedio la ciudad en su conjunto, permiten identificar los territorios con mayores desigualdades. En el segundo caso, suele efectuarse un proceso de negociación entre la Dirección General de Participación Ciudadana y la FRAVM donde se valora la fortaleza del tejido asociativo de cada territorio y se consideran elementos históricos para definir el área de actuación de los barrios.

La elaboración de los planes se produce durante un periodo de tiempo determinado, de acuerdo con las etapas y a los objetivos consensuados entre el gobierno local y las asociaciones participantes. Su diseño, responde a un marco temporal específico que suele ser de cuatro años. Sin embargo, permanece abierta la posibilidad de una extensión de este periodo de tiempo conforme al grado de ejecución de las actuaciones incluidas en los planes o a la solicitud que al respecto puedan hacer los actores participantes.

6.3.1.3 Recursos presupuestarios

Un aspecto interesante de los planes son los criterios utilizados para la asignación presupuestaria. Durante la elaboración de cada plan las deliberaciones giran en torno a los problemas y necesidades de los distritos, sin que los actores lleguen a valorar la carga presupuestaria que supondría cada actuación. En este sentido, no suele haber

una asignación previa de recursos ni porcentajes específicos dentro del presupuesto municipal que pueda limitar el proceso participativo. En todo caso, el Ayuntamiento de Madrid adquiere el compromiso de incorporar en los presupuestos anuales la parte correspondiente y ejecutable de todas las inversiones y actuaciones recogidas en los planes, garantizando su completa financiación y ejecución en el marco temporal de cada plan. La excepción a esta regla se presenta en los PB, los cuales cuentan con dos modalidades de financiación municipal complementarias: una de carácter extraordinario y otro ordinario. En el primer caso se cuenta con la previsión de recursos especiales para la puesta en marcha de una parte importante de sus actuaciones. El segundo caso, corresponde a la parte del presupuesto específico que debe invertir cada Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid para llevar a cabo las actuaciones de su competencia. Para garantizar esta última porción de los recursos los planes plantean el principio de atención preferente que debe ser observado por todas las entidades de la Administración local. Se trata de priorizar la orientación de los recursos presupuestarios a los barrios objeto de los planes, frente a otro tipo de actuaciones municipales.

6.3.1.4 Recursos humanos

Las tareas de coordinación de la política de reequilibrio territorial recaen en la Dirección General de Participación Ciudadana. Una muestra de las personas involucradas en esta tarea se presenta en la siguiente tabla, donde se refleja el número de personas involucradas en el desarrollo de los PB.

PARTICIPANTES	PERSONAS	DEDICACIÓN
Ayuntamiento de Madrid		
-Interlocutores de Planes de Barrio en distritos.	8	Tiempo parcial
-Interlocutores en Áreas de Gobierno.	10	Tiempo parcial
-Personal de la Dirección General de Participación Ciudadana.	5	Jornada Completa
FRAVM	6	1/3 Jornada
Consultora Externa NOVOTEC (soporte documental)	4	1/3 Jornada
Asistencia científico. Universidad Rey Juan Carlos	6	Tiempo parcial
Otras tareas (Edición material de comunicación)	3	200 horas anuales

Tabla 32. Recursos humanos involucrados en el desarrollo de los PB. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana, 2012.

6.3.2 Actores participantes y toma de decisiones

Afrontar participativamente los desequilibrios territoriales en una gran ciudad requiere la inversión de una ingente cantidad de recursos, no sólo desde una perspectiva presupuestaria, sino también en lo concerniente a los recursos humanos imprescindibles para llevar a cabo las actuaciones programadas y la gestión de la información necesaria para la toma de decisiones. Debido a la necesidad de compartir recursos para alcanzar los objetivos propuestos en el caso de la política de reequilibrio territorial de Madrid, se ha configurado una red de acción pública donde priman las relaciones de interdependencia entre los actores participantes (Fleury, 2002: 238).

El Ayuntamiento de Madrid, a través de la Dirección General de Participación Ciudadana y la FRAVM son los actores centrales del proceso planificador, prevalecen entre ellos unos patrones de relación más o menos duraderos y estables que influyen a su vez en los patrones de interacción que tienen lugar en las subredes configuradas por distritos (Klijn, 1998: 37). Esto se traduce en la definición del marco general que guía la elaboración e implementación de los planes y, de acuerdo con los criterios de este marco, la coordinación del resto de actores que intervienen en la iniciativa. En cada distrito y barrio, se incorporan otros actores públicos y sociales que llegan a configurar redes cerradas de carácter territorial (Arenilla, 2011b: 45). La intervención de estos actores se centra en aquellos aspectos de carácter operativo que sustentan la definición del contenido de los planes, su seguimiento y posterior evaluación. Para describir a los miembros de esta red se empleará la clasificación comúnmente empleada: actores públicos, privados y sociales.

6.3.2.1 Actores públicos

La Dirección General de Participación Ciudadana coordina al resto de las áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid que deben intervenir en el desarrollo de los tres planes de intervención territorial. Eso lo convierte en el principal interlocutor en materia de reequilibrio de la ciudad por parte del gobierno local. Si bien este actor mantiene relaciones estables con la FRAVM en la definición del marco general de los planes, su peso en el funcionamiento de la red es mayor, convirtiéndose en el principal actor decisor. Este mayor peso se manifiesta por ejemplo, en la posibilidad que tiene el Ayuntamiento de implementar unilateralmente planes o actuaciones concretas, cuando no se logran acuerdos durante la etapa de concertación y los considera esenciales para

el desarrollo del distrito o barrio en cuestión. Son los casos del primer Plan Especial del distrito de Usera (2006-2008) y la continuidad del Plan de Barrio de Pan Bendito, distrito de Carabanchel (2009-2012). En el primer caso, los actores sociales se retiran de la mesa de concertación y el Ayuntamiento de Madrid decidió continuar con la ejecución del plan tomando como referencia la mayoría de las actuaciones propuestas por las asociaciones participantes. En el segundo caso, a pesar de que la FRAVM decidió deslindarse de la ejecución del plan debido a diferencias con las asociaciones de vecinos participantes, el Ayuntamiento de Madrid ha mantenido el desarrollo del plan al margen de las instancias participativas existentes.

Las áreas de gobierno del Ayuntamiento (divisiones departamentales del gobierno de la ciudad) tienen un rol determinante en la definición del contenido de los planes. Corresponde a cada área realizar (según sus funciones) los estudios de viabilidad de las propuestas presentan por los actores sociales en la etapa de concertación. Los resultados de estos estudios son un factor determinante para la exclusión o inclusión de cualquier actuación en los planes, lo que otorga un importante peso en el funcionamiento de la red. De esta forma, las áreas de gobierno articulan un discurso técnico que, en algunos momentos del proceso planificador, predomina frente a las consideraciones del resto de los actores, afectando así la orientación de los propios planes.

Finalmente, las Juntas Municipales de Distrito (órganos desconcentrados del Ayuntamiento en los veintiún distritos de la ciudad) son otras instancias vinculadas al Ayuntamiento de Madrid que intervienen en el desarrollo de los planes. Su peso en el proceso decisional varía en función de las actuaciones contempladas en cada plan, teniendo un mayor protagonismo cuando se tratan actuaciones que entran directamente en sus competencias.

6.3.2.2 Actores sociales

La FRAVM coordina la participación del movimiento vecinal en el proceso planificador y mantiene las relaciones estables del movimiento vecinal con el Ayuntamiento de Madrid gracias a su posición de principal actor social en la política de reequilibrio territorial de la ciudad. La Federación ejerce un importante control sobre las asociaciones que intervienen en la elaboración de los planes. Tiene un peso determinante a la hora de aprobar la inclusión de nuevos actores o promover la

exclusión de actores que ya están involucrados en los planes, convirtiéndose en un actor de veto en la configuración de la red. Algunos hechos puntuales confirman esta aseveración. Su posición fue clave para no valorar la reedición del PEI del distrito de Vicálvaro (este proceso se inició en el resto de distritos durante el 2010) debido a las diferencias que mantenían la FRAVM y las asociaciones de vecinos del distrito. Además, la FRAVM se desentendió del Plan de Pan Bendito como consecuencia de los antagonismos mantenidos con las asociaciones de vecinos y propició su exclusión de las instancias formales de seguimiento y evaluación de los planes.

En la formulación de los tres tipos de planes se incorporan las asociaciones de vecinos establecidas en el ámbito espacial donde ejecutan, con la única condición de que formen parte de la FRAVM. Esta condición previa garantiza la primacía de la FRAVM como principal interlocutor frente al Ayuntamiento de Madrid en el desarrollo de los planes. Además, asegura el apego de las asociaciones de vecino a determinados valores y patrones de conducta, facilitando su coordinación en las subredes de la política. El rol de la FRAVM como interlocutor en temas de reequilibrio territorial de la ciudad se observa con la asignación directa de recursos que hace el Ayuntamiento de Madrid (vía convenio en el marco de los PB) para sufragar actividades sociales en los distritos y barrios más desfavorecidos de la ciudad.

Otros actores que, a pesar de tener ningún peso en la toma de decisiones, participan de manera puntual en algunas etapas de los planes son los representantes de las asociaciones y colectivos ciudadanos consultados por el Ayuntamiento de Madrid a través de foros participativos creados de forma específica para la elaboración de algunos planes (son los casos de los PEI de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas). Además habría que añadir los grupos de expertos que participan como observadores del proceso en representación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

6.3.3 La metodología para la elaboración de los planes

La metodología adoptada incorpora aspectos propios del presupuesto participativo y de la planificación estratégica (UNHABITAT y Banco Mundial. 2007: 59). Como afirma Smeriglio (2005: 311), las iniciativas basadas en el modelo de presupuesto participativo suponen la apertura de la máquina institucional a la intervención activa de los ciudadanos, brindándoles la oportunidad de adoptar decisiones sobre los objetivos y la distribución de la inversión pública. Por su parte, la utilización de elementos

relacionados con la planificación estratégica hace posible adoptar una metodología coherente para el diseño de cualquier iniciativa. De esta forma, es posible sistematizar el proceso planificador en seis etapas, como son (Arenilla, 2009: 118; Arenilla y García, 2009: 6; García, 2010: 248): 1. Organización y lanzamiento; 2. Diagnóstico participativo; 3. Presentación y priorización de propuestas; 4. Estudio de viabilidad; 5. Programación y aprobación y 6. Ejecución, seguimiento y evaluación. De forma general estas etapas se repiten en todos los instrumentos de intervención territorial, variando su duración y el número de actores participantes.

6.3.3.1 Organización y lanzamiento

La Dirección General de Participación Ciudadana convoca y coordina reuniones preparatorias con los actores clave del proceso planificador como son los representantes de las Juntas Municipales de Distrito y la FRAVM. El objetivo de esta etapa es acordar los pasos que se seguirán a lo largo del proceso de elaboración de los planes de acuerdo con la realidad de cada distrito o barrio objeto de los planes. Este último aspecto hace posible la definición de pautas específicas por distrito.

Las actividades realizadas durante esta etapa son las siguientes (Ayuntamiento de Madrid, 2004: 22): 1. Diseño de un plan de trabajo para la elaboración de los documentos que sirven de base durante las negociaciones; 2. Definición de los criterios que se tendrán en cuenta durante el análisis de necesidades; 3. Establecimiento de un calendario de trabajo; 4. Diseño de los mecanismos para garantizar la incorporación de los diferentes movimientos asociativos en la fase de consulta y 5. Realización de un inventario de recursos existentes en cada uno de los distritos

6.3.3.2 Diagnóstico participativo

Los actores que participan en el proceso planificador elaboran, en un primer momento, su propio documento sobre las necesidades y demandas ciudadanas, cuyo contenido es, posteriormente, contrastado para la obtención de un documento único y definitivo. El diagnóstico presenta características diferenciadas según el tipo de plan que se trate, fundamentalmente, en lo concerniente a la incorporación de otros actores ajenos al movimiento vecinal

Sin embargo, en las tres modalidades de planes se realizan de forma general las siguientes actividades (Ayuntamiento de Madrid, 2004: 23): 1. Identificación y convocatoria de reuniones con el movimiento asociativo no incluido en la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid; 2. Reuniones de la FRAVM y las asociaciones de los distritos para la puesta en marcha del proceso de diagnóstico vecinal; 3. Elaboración de un documento de diagnóstico del distrito por el movimiento vecinal; 4. Reuniones en cada una de las Juntas Municipales con los técnicos para la elaboración de diferentes estudios de diagnóstico; 5. Entrevistas abiertas con técnicos de las distintas áreas de gobierno para debatir sobre diferentes aspectos de los distritos; 6. Elaboración de los estudios de diagnóstico por parte del Ayuntamiento, 7. Reuniones con las asociaciones de vecinos y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid para el debate y análisis de su documento final.

6.3.3.3 Presentación y priorización de propuestas

En el marco de las denominadas Comisiones Ciudadanas de Concertación se realizan una serie de reuniones entre la Dirección General de Participación Ciudadana, la FRAVM, las Juntas Municipales de Distrito y las asociaciones de vecinos de cada territorio. El objetivo es definir cuáles son las prioridades de inversión en los distritos o barrios de Madrid. Durante esta etapa, las asociaciones de vecinos realizan asambleas en los barrios de cada distrito con la finalidad de informar a sus miembros sobre el avance en las deliberaciones y de recoger sus opiniones sobre las propuestas presentadas.

6.3.3.4 Estudios de viabilidad

Esta es una etapa que suele efectuarse de forma paralela a la anterior. Las propuestas son valoradas por las áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid a las que les correspondería, en un primer momento, su ejecución. La valoración de las propuestas se efectúa de acuerdo con criterios competenciales, técnicos y económicos, lo cual hace necesario un exhaustivo intercambio de información y datos entre todas las direcciones y departamentos del gobierno local. Los resultados arrojados en cada estudio determinan la inclusión o exclusión de una u otra propuesta durante las reuniones de priorización. El estudio de viabilidad se considera una etapa de carácter técnico que le corresponde realizar exclusivamente a la Administración local.

6.3.3.5 Programación y aprobación

Cuando los miembros de las Comisiones de Concertaciones finalizan las discusiones sobre las propuestas presentadas dan por cerrado un borrador del plan donde incluyen las actuaciones priorizadas y viables. La Dirección General de Participación Ciudadana, la FRAVM y las asociaciones de vecinos participantes suscriben un acta de compromiso que da por concluido el proceso de concertación. Posteriormente, el Alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM firman un protocolo en el que se da por aprobado el plan, se fijan las pautas para su ejecución y se marca oficialmente el inicio de su implementación.

6.3.3.6 Ejecución, seguimiento y evaluación

Se crea por cada distrito o barrio una Comisión de Coordinación Administrativa que, estando integrada por las diferentes áreas de gobierno incluidas en los planes, se convierte en la instancia responsable del adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, se crea una Comisión Ciudadana de Seguimiento donde participan la Dirección General de Participación Ciudadana, los responsables de las Juntas Municipales de Distrito, la FRAVM y las asociaciones de vecinos que intervinieron en el proceso de negociación. Las comisiones se mantienen vigentes durante el marco temporal fijado para cada plan, con el objetivo de monitorear la ejecución de todas las actuaciones pactadas. Los miembros de la comisión pueden solicitar la intervención en su seno de técnicos y funcionarios del gobierno local con el objeto de debatir los proyectos puestos en marcha y conocer el avance de las actuaciones incluidas en cada plan.

Una de las potestades más importante de la Comisión Ciudadana de Seguimiento es la de modificar el contenido de los planes o tomar de decisiones sobre los aspectos que intervienen en su ejecución, cuando se produzcan eventos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. Esta prerrogativa se convierte en el principal instrumento de los actores participantes para gestionar los riesgos que inciden en la ejecución de los planes. Tanto en el caso de los PEI como en el caso de los Planes de Barrio, el protocolo de intenciones suscrito por el Alcalde de la ciudad de Madrid y el Presidente de la FRAVM contempla un apartado donde se establece que las actuaciones previstas "podrán ser modificadas de mutuo acuerdo de las partes

firmantes en el transcurso de la vigencia del Plan, tanto por razones técnicas como de oportunidad o agilidad”.

A diferencia de los otros planes, el Protocolo de Intenciones de los Planes de Barrio contempla la creación de una Subcomisión Permanente de Seguimiento por cada Plan de Barrio. Está integrada por las respectivas Juntas Municipales de Distrito y las asociaciones de vecinos de los barrios beneficiados. Su objetivo es realizar el seguimiento continuo de los compromisos adquiridos en los planes, facilitando el intercambio de información entre las asociaciones de vecinos y los servicios municipales con competencia en la ejecución de las actuaciones programadas. Las conclusiones de las deliberaciones que se producen en estas comisiones se trasladan posteriormente al seno de la Comisión Ciudadana de Seguimiento.

6.3.4 Modelo de participación

Los planes de intervención territorial se basan en un modelo de participación indirecta o de democracia representativa. Las organizaciones civiles, especialmente las asociaciones de vecinos, intervienen en el proceso planificador aportando propuestas para definir las áreas prioritarias de inversión municipal en los territorios donde se interviene. Por otra parte, la participación se realiza bajo una lógica territorial. Para intervenir en el proceso planificador, las asociaciones vecinales deben residir en los distritos o barrios donde se implementarán los planes y, además, las deliberaciones se centran exclusivamente en las necesidades del ámbito espacial correspondiente, sin abordar temas que afectan al conjunto de la ciudad. La intervención de los actores sociales se efectúa a través de una serie de mecanismos de participación que se activan progresivamente durante las etapas de planificación. De forma genérica para todos los planes estos mecanismos son los siguientes: las mesas de concertación y las comisiones ciudadanas de seguimiento. En el caso específico de los PB habría que sumar las subcomisiones ciudadanas de seguimiento y las comisiones de seguridad ciudadana y vial.

Sin llegar a ser una constante en todos los distritos o barrios, la participación individual de los ciudadanos se ha enmarcado en el programa "Madrid participa" desarrollado por la Dirección General de Participación Ciudadana. Esta iniciativa se caracteriza por la aplicación de una encuesta presencial, mediante la ubicación en los distritos seleccionados para su realización, de puntos fijos y móviles de consulta y, en algunos

casos, de una encuesta online a través de la cual los ciudadanos pueden acceder a una versión digital del cuestionario¹⁵.

6.3.5 Sistema de evaluación de los planes

La evaluación de los planes se concibe como una herramienta imprescindible para garantizar su buena marcha. Permite el seguimiento continuo de las actuaciones planificadas y la realización de ajustes cuando se producen cambios en la problemática social o desviaciones con respecto a las metas u objetivos inicialmente previstos. En los protocolos de intención que han suscrito el Alcalde de la ciudad y el presidente de la FRAVM se contempla la evaluación como un compromiso del gobierno local, para asegurar el desarrollo de las actuaciones incluidas en cada plan y favorecer tanto la transparencia como la rendición de cuentas sobre los resultados de la acción pública.

En los tres tipos de planes se realizan por igual dos tipos de evaluación. Una de ellas es la evaluación de eficacia, la cual se lleva a cabo con el propósito de medir el grado de satisfacción de las metas propuestas, mediante la comparación de los resultados reales obtenidos en un periodo de tiempo determinado, con los resultados previstos para ese mismo periodo de tiempo (Guinart, 2003: 5). Esta evaluación se realiza en el seno de la Comisión Ciudadana de Seguimiento de acuerdo con dos premisas. En primer lugar, se considera el grado de cumplimiento de las metas propuesta para cada actuación y, en segundo lugar, se valora el grado de ejecución del plan en su conjunto para un periodo de tiempo determinado.

La evaluación de impacto es el segundo tipo de evaluación que se contempla para cada plan. En este caso, su objetivo es estudiar los cambios ocurridos en los distritos y barrios objeto de los planes, así como valorar su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. Se espera conocer si el fin último de las actuaciones ejecutadas ha sido alcanzado, lo cual hace de este tipo de evaluación una actividad de enorme complejidad cuyo desarrollo tiene que producirse en el largo plazo. Esta evaluación la realiza un grupo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos como actor externo al proceso participativo.

¹⁵ Estas consultas se iniciaron en 2004 y hasta 2012 se han realizado 18, incluyendo una consulta de carácter temático (sobre el parque huerta de la salud en 2004).

Además de estos dos tipos de evaluación, los planes de barrio contemplan la realización anual (a partir del año 2010) de una evaluación del proceso participativo, efectuada por las propias asociaciones de vecinos. Su finalidad es valorar el grado de implicación de los actores sociales en la ejecución de los planes, específicamente, durante la formulación de los proyectos que se derivan de las actuaciones contempladas en cada plan. También se incluye una evaluación de calidad, efectuada por el Ayuntamiento de Madrid con la colaboración de las entidades vecinales, tiene como finalidad es la obtención de información sobre los aspectos que rodean la prestación de los servicios municipales, midiendo el grado de satisfacción de los usuarios y la calidad de los inputs de las entidades responsables de su prestación (Noverto et al. 2000: 22).

6.4 Sobre los Planes Especiales de Inversión

6.4.1 Objetivo y descripción general

Los PEI fueron la primera iniciativa de esta naturaleza que puso en marcha el Ayuntamiento de Madrid en el año 2003. Su objetivo es articular una serie de actuaciones dirigidas a corregir o, cuanto menos, reducir las situaciones de desequilibrio socioeconómico, urbanístico y dotacional de los diferentes ámbitos territoriales de la ciudad (Ayuntamiento de Madrid, 2004: 6; Arenilla y García Segador, 2009: 3).

Hasta la fecha se han implementado diez Planes Especiales de Inversión en nueve distritos de la ciudad, beneficiando al 46,31% de la población madrileña. La formulación de cada plan responde a la metodología anteriormente expuesta, pero pueden observarse algunas diferencias derivadas de las necesidades y características de cada distrito, así como del propio proceso de aprendizaje que han experimentado, en los últimos años, los actores clave de esta iniciativa. Son emblemáticos los casos de los distritos de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas. Durante la elaboración de los planes (año 2007) se introdujeron elementos novedosos en la metodología que se venía aplicando en otros distritos, principalmente, en lo que respecta a la incorporación de nuevos actores y la activación de mecanismos para la participación individual.

DISTRITOS BENEFICIARIOS	PERIODO DE EJECUCIÓN
Carabanchel	2004-2008
San Blas	2004-2008
Tetuán	2004-2008
Vicálvaro	2004-2008
Latina	2005-2008
Villaverde	2006-2011
Usera. Primer plan	2006-2008
Usera Segundo plan	2009-2013
Puente Vallecas	2008-2012
Villa Vallecas	2008-2012

Tabla 33. Relación de distritos beneficiarios de los PEI. Fuente: elaboración propia.

6.4.2 Actores participantes

Los actores que participan en los Planes Especiales de Inversión responden a la lógica que ha prevalecido en toda la política de reequilibrio territorial de la ciudad, cuyas características fueron reseñadas en un epígrafe anterior. Han participado en los nueve distritos un total de 76 asociaciones de vecinos, observándose la mayor participación en los distritos de Carabanchel y Puente de Vallecas (ver Tabla 34).

DISTRITOS	Nº DE ASOCIACIONES 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

Tabla 34. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

Durante la elaboración de los PEI en los distritos de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas (2007) el Ayuntamiento de Madrid promovió la incorporación de nuevos actores, sin que ello supusiese su reconocimiento como actores centrales en el proceso de negociación por parte de la FRAVM y de las asociaciones de vecinos que participaron en la Comisión Ciudadana de Concertación. Los actores sociales defendieron los espacios de poder que habían logrado hasta el momento. Como sugiere Chaqués (2004: 125), la forma como se estructura y se formalizan desde un principio la distribución del poder entre los actores puede convertirse en una barrera que ponga límites y restricciones al cambio.

El Ayuntamiento creó el denominado Foro de Asociaciones donde participaron todas las organizaciones civiles (económicas, culturales, deportivas, ambientales etc.) que, no siendo de carácter vecinal, hacen vida en el distrito. Se contó también con la participación de la Comisión Agenda 21, instancia creada en el marco de los Consejos Territoriales (son órganos estables de participación creados por el Ayuntamiento de Madrid en cada uno de los distritos de la ciudad). Además, se emplearon algunos mecanismos de consulta para garantizar la participación directa de los ciudadanos, como fueron la realización de encuestas de carácter presencial y on-line. No obstante, el papel de los nuevos actores fue básicamente de consulta. Como afirma Arenilla (2011b: 46) los nuevos elementos incorporados en los PEI de Puente de Vallecas y Villa de Vallecas “no modificaron sustancialmente las características de la red ni la posición de la Dirección General de Participación Ciudadana ni de la FRAVM como actores centrales en la definición del marco central de los planes”.

6.4.3 Contenido de los planes

Para la consecución de su objetivo los Planes Especiales de Inversión se prioriza la inversión pública en infraestructura y dotaciones de carácter distrital. Cada plan contiene un conjunto de actuaciones de competencia municipal asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, fundamentalmente, en materia de infraestructura y dotaciones distritales. Se incluye la cesión de suelo para la ejecución de aquellas actuaciones que, no siendo de competencia municipal, son consideradas relevantes por parte de las asociaciones de vecino para el reequilibrio de sus distritos. Por último, cada plan contempla una serie de instancias a otras Administraciones para el desarrollo de programas o la construcción de equipamientos en el distrito.

Los PEI incluyen 217 actuaciones¹⁶ de competencia municipal en áreas tan diversas como: educación; cultura; centros de carácter social; deportes; vivienda-urbanismo; movilidad e infraestructura-viaria; medio ambiente; economía y comercio; programas sociales y empleo, y salud. El mayor número de actuaciones se concentra en el área de movilidad e infraestructura viaria (50 actuaciones).

TIPOS DE ACTUACIÓN	TOTAL 9 DISTRITOS
EDUCACIÓN	19
Escuelas infantiles	16
Colegios públicos (adaptación)	3
CULTURA	22
Bibliotecas	5
Centros culturales y polivalentes	12
Otro equipamiento cultural	5
CENTROS DE CARÁCTER SOCIAL	27
Centros servicios sociales	3
Centros de mayores y de día	20
Mujer	1
Jóvenes	3
DEPORTES	27
Polideportivos nueva edificación	6
Polideportivos ampliación	9
Instalaciones deportivas elementales e integradas	2
VIVIENDA – URBANISMO	17
Promoción vivienda	6
Núcleos marginales	6
Remodelación ámbitos urbanos	6
MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURA VIARIA	50
Infraestructura de transporte colectivo y red EMT	5
Viario estructurante de distrito	9
Viario local y peatonal	25
Aparcamientos subterráneos	11

¹⁶ Este número de actuaciones es el resultado de los cambios que durante la vigencia de los PEI se han introducido en el marco de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento, los cuales han incluido la incorporación de nuevas actuaciones o el desdoblamiento de actuaciones ya incluidas.

MEDIO AMBIENTE	18
Parques y zonas verdes	15
Estudios medioambientales	3
ECONOMÍA Y COMERCIO	15
Estudios comerciales	4
Proyectos de actuación económica	6
Equipamientos	5
PROGRAMAS SOCIALES Y EMPLEO	18
SALUD	3
TOTAL ACTUACIONES	217

Tabla 35. Tipos de actuación contempladas en los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2012.

6.4.4 Situación actual

A finales de 2011, fecha de corte para conocer el estado de situación de los planes en esta investigación, de los diez Planes de Inversión puestos en marcha siete planes se encontraban cerrados desde 2009 y tres planes se mantenían en ejecución. Los planes concluidos presentaron en el momento de su cierre las siguientes características.

- Plan Especial de Carabanchel. En el marco de la Comisión Ciudadana de Seguimiento se acordó la ampliación del número de actuaciones hasta llegar a las 22 actuaciones. También se produjo la sustitución de una de las actuaciones, inicialmente prevista, por otra actuación y se aprobó extender la vigencia del plan hasta diciembre de 2009 visto el retraso en la ejecución de algunas actuaciones. Para ese año (cuando se consideran cerrados los PEI), de las veintidós actuaciones programadas dieciocho actuaciones se encontraban ejecutadas y una actuación iniciada, por lo que el Ayuntamiento de Madrid asignó un índice de ejecución del 86,36%.
- Plan Especial de Latina. En el marco de la Comisión Ciudadana de Seguimiento se aprobó extender de la vigencia del plan un año más, hasta diciembre de 2009 debido al retraso en la ejecución de algunas actuaciones. Para ese año, el índice de ejecución del Plan Especial de Inversión de Latina muestra que de las dieciséis actuaciones programadas doce actuaciones habían sido concluidas en 2009 y cuatro actuaciones se encontraban en ejecución. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid asignó un nivel de ejecución del 100%.

- Plan Especial de San Blas. La Comisión Ciudadana de Seguimiento acordó la extensión del plan hasta diciembre de 2009 y el desdoblamiento de algunas actuaciones y la inclusión de otras nuevas. De esta forma, el Plan de San Blas contó finalmente con 22 actuaciones. El índice de ejecución del Plan Especial de Inversión muestra que de las veintidós actuaciones programadas, a diciembre de 2009, dieciocho actuaciones se encontraban concluidas, dos actuaciones en ejecución, y dos actuaciones no iniciadas. El Plan Especial de San Blas arrojó un nivel de ejecución de 90,9 por ciento.
- Plan especial de Tetuán. Al igual que los planes anteriores la Comisión Ciudadana de Seguimiento acordó extender la vigencia del plan hasta diciembre de 2009, así como el desdoblamiento de una de las actuaciones y la inclusión de otras nuevas. El plan de Tetuán contó con diecinueve actuaciones. De las diecinueve actuaciones programadas, trece actuaciones se encontraban concluidas en 2009, tres actuaciones estaban en ejecución y tres actuaciones no habían sido iniciadas. Para el Ayuntamiento de Madrid el PEI de Tetuán arrojó un nivel de ejecución del 84,1 por ciento.
- Primer Plan de Inversión de Usera. El Ayuntamiento de Madrid acordó la ampliación del lapso de ejecución hasta el año 2009. Para ese año, de las trece actuaciones programadas se encontraban once actuaciones concluidas y dos en ejecución. Se alcanzó por tanto un índice de ejecución de 100 por ciento.
- Plan especial de Vicálvaro. La Comisión Ciudadana de Seguimiento acordó la ampliación del número de actuaciones hasta llegar a las 12 actuaciones. La revisión del índice de ejecución del PEI muestra que las doce actuaciones programadas se concluyeron en la fecha prevista, alcanzándose un nivel de ejecución del 100 por ciento.
- Plan Especial de Villaverde. Los actores participantes suscribieron su cierre a finales de 2011. Para ese año, de las cuarenta y una actuaciones contempladas en el plan, treinta y cuatro se encontraban ejecutadas, una actuación iniciada y una ya presupuestada. Se alcanzó en este caso un índice de ejecución del 88,75 por ciento.

En el caso de los PEI que se encuentran aún en ejecución, las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de cada distrito aprobaron la extensión de la vigencia de los planes por un año más. Para noviembre de 2011, la situación de los planes de Usera, Puente de Vallecas y Villa de Vallecas presentaban las siguientes características.

PEI	ESTADO DE LAS ACTUACIONES			
	Nº actuaciones	Ejecutadas	Desarrollo continuo	Iniciadas
Usera	24	7	2	2
Puente de Vallecas	26	12	3	2
Villa de Vallecas	22	8	3	1

Tabla 36. Situación de las actuaciones contempladas en los PEI vigentes. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

Los Planes Especiales de Inversión han supuesto finales de 2011 una ejecución presupuestaria por parte del Ayuntamiento de Madrid cercana a los 525.253.547,97 euros. Cuando se analiza la evolución presupuestaria desde 2008 puede observarse que el nivel máximo de inversión se alcanzó en 2009 con 146.928.135,56 y el nivel más bajo en 2012 (58.178.833,00 euros), debido al cierre de los planes de Latina, Carabanchel, Tetuán, San Blas y Vicálvaro (ver Tabla 37).

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
LATINA	12.288.539,00	9.239.363,90	19.883.567,44	3.726.927,00	0,00	45.138.397,34
CARABANCHEL	23.336.339,57	5.651.554,95	3.222.086,66	2.531.206,00	0,00	34.741.187,18
TETUÁN	16.275.512,21	9.914.670,22	7.314.585,50	3.000.000,00	0,00	36.504.767,93
SAN BLAS	6.660.919,00	2.420.703,56	1.797.163,04	304.746,00	0,00	11.183.532
VICÁLVARO	15.601.157,21	4.354.674,44	0,00	0,00	0,00	19.955.831,65
VILLAVERDE	3.288.740,45	32.378.425,67	22.865.381,70	31.812.635,00	22.962.431,00	113.307.613,82
USERA	142.527,76	7.614.192,09	2.982.747,48	249.000,00	602.734,00	11.591.201,33
P. VALLECAS	453.150,90	15.819.601,42	14.129.820,03	24.767.635,00	3.023.668,00	58.193.875,35
V. VALLECAS	316.789,71	59.534.949,31	63.595.402,75	39.600.000,00	31.590.000,00	194.637.141,77
TOTAL	78.363.675,81	146.928.135,56	135.790.754,60	105.992.149,00	58.178.833,00	525.253.547,97

Tabla 37. Ejecución y dotación presupuestaria de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2012.

6.5 Sobre los Planes de Barrio

6.5.1 Objetivo y descripción general

Los Planes de Barrio son un instrumento de intervención territorial que tiene la finalidad de avanzar en el reequilibrio social y territorial de la ciudad, mediante la intervención social planificada en los barrios más desfavorecidos de Madrid. Contemplan la incorporación activa de organizaciones vecinales en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas municipales, fundamentalmente las de carácter

social, así como el trabajo coordinado de todas las Áreas del Gobierno Municipal (Ayuntamiento de Madrid, 2009: 2).

Su puesta en marcha se produjo con la firma el 24 de abril de 2009 de un protocolo de intenciones entre el Alcalde de Madrid y el Presidente de la FRAVM, en el que se contemplaba el desarrollo para el periodo 2009-2012 de 697 actuaciones en 16 barrios desfavorecidos de la ciudad (ver Tabla 38). Los Planes de Barrio benefician a más de 245.000 madrileños, lo cual representa aproximadamente el 7,4 por ciento de la población total de la ciudad y el 14,8 por ciento de la población de los ocho distritos municipales donde se encuentran integrados los barrios objeto de los planes.

DISTRITOS	BARRIOS BENEFICIADOS
Centro	Barrio de "Lavapiés"
	Plaza Soledad Torres Acosta
Fuencarral	Poblados A y B
Latina	Caño Roto
Carabanchel	Alto de San Isidro
	Pan Bendito
Usera	Mesetas de Orcasitas
	San Fermín
	Orcasur
Puente. Vallecas	Fontarrón
	Triangulo del Agua
	Pozo Entrevías
Ciudad Lineal	La Elipa
Villaverde	San Cristóbal de los Ángeles
	Villaverde Bajo
	Villaverde Alto

Tabla 38. Relación de barrios beneficiados por los Planes de Barrio. Fuente: elaboración propia.

6.5.2 Actores participantes

Los actores centrales del proceso planificador son la Dirección General de Participación Ciudadana, la FRAVM y las asociaciones de vecinos de los barrios en los que se desarrollan los planes. En total participan 28 asociaciones de vecinos (ver Tabla 22).

BARRIOS BENEFICIADOS	NÚMERO DE ASOCIACIONES DE VECINOS
Barrio de "Lavapiés"	1
Plaza Soledad Torres Acosta	1
Poblados A y B	1
Caño Roto	1
Alto de San Isidro	2
Pan Bendito	1
Mesetas de Orcasitas	1
San Fermín	1
Orcasur	2
Fontarrón	1
Triangulo del Agua	3
Pozo Entrevías	3
La Elipa	1
San Cristóbal de los Ángeles	1
Villaverde Bajo	2
Villaverde Alto	6
TOTAL	28

Tabla 39. Número de asociaciones de vecinos participantes en la elaboración de los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

Por las características de las actuaciones contempladas en los planes, las Juntas Municipales de Distrito tienen en los PB un papel relevante, convirtiéndose en un actor de peso durante el proceso de concertación y durante la ejecución de las actuaciones contempladas en cada plan. Además, habría que destacar que las Juntas Municipales de Distrito y las asociaciones de vecinos mantienen un doble rol en esta iniciativa. Por un lado, participan como actores clave en todo el proceso planificador, tanto en las Comisiones Ciudadanas de Concertación como en las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento y, por otro lado, se convierten en instancias ejecutoras de algunas actuaciones contempladas en los propios planes.

En el marco de las denominadas Comisiones de Seguridad Ciudadana y Vial participan técnicos de la Dirección General de Participación Ciudadana; responsables de las Juntas Municipales de Distrito; representantes de la FRAVM; asociaciones de vecinos de los barrios objeto de los planes y responsables tanto de la Dirección General de Seguridad

como de la Dirección General de Movilidad. Estas comisiones son el resultado del compromiso adquirido en el protocolo de intenciones suscrito por el Alcalde de la ciudad y la FRAVM donde se estableció el compromiso de elaborar un Plan de Seguridad Ciudadana y Vial para cada uno de los dieciséis barrios y la creación de una instancia participada de seguimiento y evaluación¹⁷.

6.5.3 Contenido de los planes

Los Planes de Barrio incluyen actuaciones que se orientan principalmente al desarrollo de programas sociales y de iniciativas destinadas al fortalecimiento del tejido asociativo de los barrios beneficiarios. En líneas generales, los dieciséis planes contemplan actuaciones en distintos ejes temáticos como: empleo; educación, infancia y juventud; servicios sociales y familia; mayores; igualdad de oportunidades; convivencia; deporte y cultura; seguridad y movilidad; escena urbana y apoyo al asociacionismo (ver Tabla 40).

EJES TEMÁTICOS	NÚMERO DE ACTUACIONES
Empleo	16
Educación, infancia y juventud	134
Servicios sociales y familia	68
Mayores	92
Igualdad de oportunidades	94
Convivencia	28
Deporte y cultura	56
Seguridad y movilidad	65
Escena urbana	100
Apoyo al asociacionismo	74

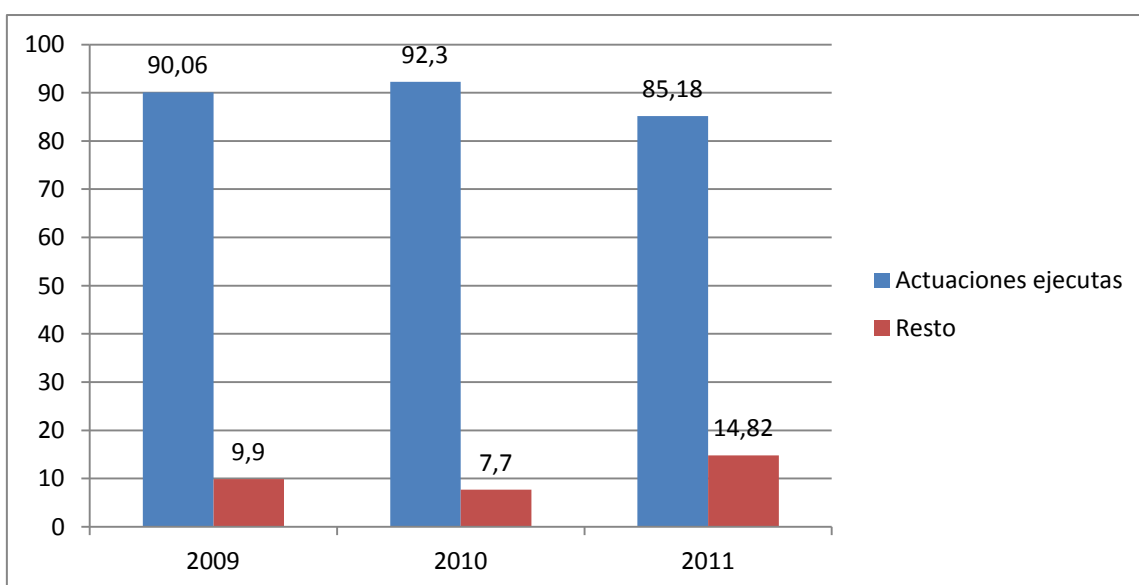
Tabla 40. Número de actuaciones por ejes temáticos contemplados en los Planes de Barrio. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2011.

¹⁷ Para el desarrollo de los planes de seguridad ciudadana y vial se establecieron dos tipologías de barrio. Los Barrios de tipología 1 son aquellos que requieren acciones de calado para mejorar las condiciones de los barrios, y mayor inversión de recursos (Caño Roto, San Isidro, Orcasur). Por su parte, los barrios de tipología 2 presentan problemas más o menos puntuales y requieren la adopción de medidas concretas (Villaverde Alto, San Cristóbal de los Ángeles, Villaverde Bajo, Triangulo del Agua; Pozo-Entrevías, Fontarrón, La Elipa, Plaza Soledad Torres Acosta, Lavapiés, Poblados A y B, Mesetas de Orcasitas y San Fermín).

Un elemento novedoso de los Planes de Barrios es la inclusión de actuaciones que deben ser implementadas por las propias asociaciones de vecinos. Son actuaciones que, sustentadas en la idea de la innovación social, suponen la financiación por parte del Ayuntamiento de Madrid de proyectos diseñados y ejecutados por las asociaciones de vecinos. Durante los años 2009-2011 se desarrollaron 159 proyectos de este tipo y se tiene previsto la realización de 55 nuevos proyectos para el año 2012. De estas iniciativas se destacan actuaciones como la realización de talleres de técnicas de estudio y apoyo escolar, la organización de jornadas de reflexión y formación vecinal, la realización de programas de interculturalidad, talleres de teatro y campamentos urbanos.

6.5.4 Situación actual

De las 697 actuaciones contempladas en los planes de barrio durante el año 2009 se ejecutaron 617 y 623 en el año 2010. La evaluación de eficacia realizada por el Ayuntamiento de Madrid arrojó un porcentaje de ejecución de los dieciséis planes de 90,06% y 92,3% sobre el total de las actuaciones contempladas para los años 2009 y 2010 respectivamente. De acuerdo con estos datos, la eficacia de los planes se incrementó en el último año. Sin embargo, la evaluación efectuada en 2011 muestra una caída en el porcentaje de actuaciones ejecutadas, alcanzando ese año un 85,18% (ver Figura 15)¹⁸.



¹⁸ Para mayor información sobre el porcentaje de ejecución de los PB ver Anexo 3.

Figura 15. Porcentajes de ejecución de los Planes de Barrio. Fuente, elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana, 2011.

Al valorar los resultados de la evaluación por ejes temáticos puede notarse que en el año 2009 los ejes con los mayores porcentajes de ejecución fueron los de empleo (100%); servicios sociales y familia (98,66%), y deporte y cultura (95,83%). Los de menor grado de ejecución fueron los ejes de seguridad y movilidad (75,76%); educación, infancia y juventud (79,64%) y apoyo al asociacionismo (80,46%). Por otra parte, en el año 2010 se lograron los mejores registros en servicios sociales y familia (98,35%); empleo (97,92%) y convivencia (97,49 por ciento). Los niveles de ejecución más bajos durante ese mismo año se produjeron en los ejes de igualdad de oportunidades (76,28%); seguridad y movilidad (81,31%) y escena urbana (81,31%).

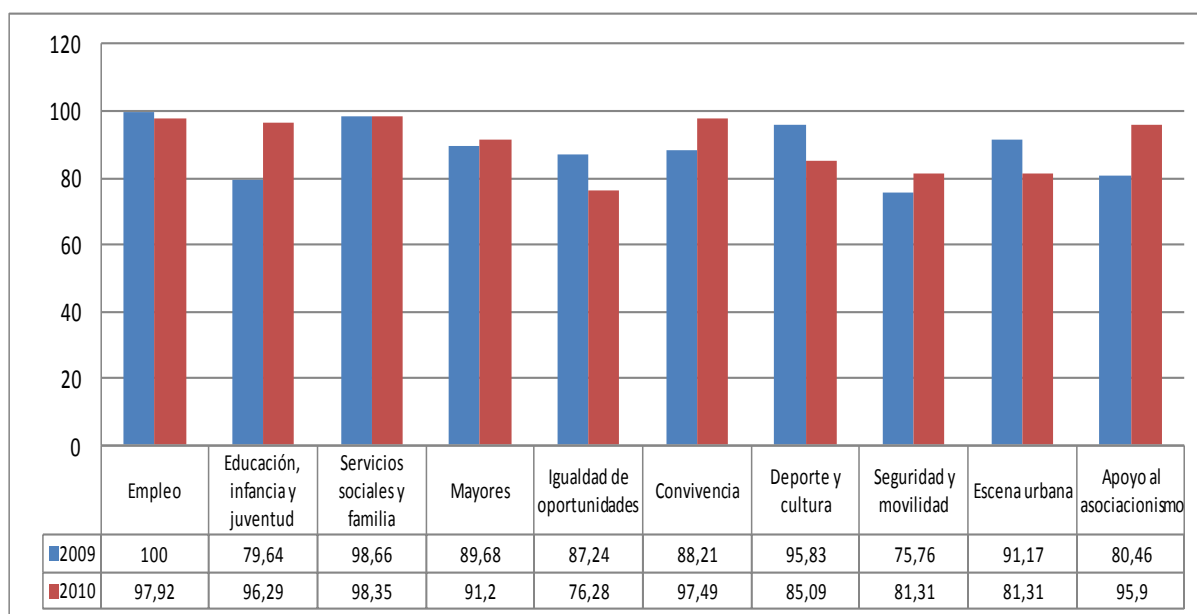


Figura 16. Porcentajes de ejecución de los Planes de Barrio según ejes temáticos. Fuente, elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Participación Ciudadana.

La ejecución de los dieciséis planes de barrio en el año 2010 supuso una ejecución presupuestaria de 5.841.396 euros. La mayor cantidad de los recursos invertidos en los planes se asignaron a las Juntas Municipales de Distrito, quienes mantuvieron un papel determinante en la ejecución de las actuaciones contempladas en los planes. Otras entidades que intervinieron en la ejecución de los planes fueron la Dirección General de Participación Ciudadana; la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo y el Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos.

ENTES RESPONSABLES	Nº DE BARRIOS	IMPORTE € 2010
J.M.D. latina	1	95.296,00
J.M.D. Carabanchel	2	724.785,00
J.M.D. Villaverde	3	626.151,00
J.M.D. Puente de Vallecas	3	671.562,00
J.M.D. Ciudad Lineal	1	187.689, 00
J.M.D. Centro	2	300.389,00
J.M.D. Fuencarral-El Pardo	1	57.694,00
J.M.D. Usera	3	570.502,00
Total Distritos		3.234.068, 00
Dirección General de Participación Ciudadana	16	500.014,00
Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo	3	128.714,00
Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos	16	1.987.600,00
TOTAL		5.841.396,00

Tabla 41. Ejecución presupuestaria durante el año 2010. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana, 2011.

6.6 Sobre los Planes de Equipamiento

6.6.1 Objetivo y descripción general

Los Planes de Equipamiento se crearon con la finalidad de dotar a los nuevos desarrollos urbanísticos de la ciudad, de equipamientos tales como escuelas infantiles, centros de servicios sociales, bibliotecas etc. De esta forma, se prevén que los nuevos espacios urbanísticos registren en los próximos años desigualdades profundas con respecto al promedio de la ciudad. Las actuaciones contempladas en los planes son también el fruto de un proceso de concertación entre el Ayuntamiento de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM).

Los primeros acuerdos que fueron suscritos para desarrollar los planes de equipamientos se firmaron en el mes de mayo de 2008. A raíz de estos acuerdos se aprobó el desarrollo de dos planes en el norte de la ciudad en los barrios de Las Tablas y Monte Carmelo. Los dos planes contienen once actuaciones de competencia municipal.

DISTRITO	BARRIO BENEFICIARIO	PERIODO DE EJECUCIÓN
Fuencarral-El Pardo	Las Tablas	2008-2012
Fuencarral-El Pardo	Montecarmelo	2008-2012

Tabla 42. Relación de barrios beneficiados por los Planes de Equipamiento. Fuente: elaboración propia.

6.6.2 Actores participantes

En los Planes de Equipamiento el proceso participativo ha sido más sencillo que en planes anteriores. Intervienen los actores centrales de la red (Ayuntamiento de Madrid, a través de la Dirección General de Participación Ciudadana y FRAVM, junto con las Juntas Municipales de Distritos y las asociaciones de vecinos que hacen vida en los barrios objeto de los planes.

6.6.3 Contenido de los planes

Al igual que los Planes Especiales de Inversión, los Planes de Equipamiento contienen tres tipos de actuaciones: en primer lugar, actuaciones de competencia municipal, principalmente, en infraestructuras y dotaciones distritales. En segundo lugar, incorporan cesiones de suelo para la ejecución de actuaciones por parte de otras Administraciones españolas y, por último, incluyen instancias a otras Administraciones para el desarrollo de actuaciones prioritarias en los barrios seleccionados (ver Tabla 43).

TIPO DE ACTUACIÓN	MONTECARMELO	LAS TABLAS
Actuaciones de competencia municipal	7	4
Cesión de suelo a otras Administración	3	2
Requerimiento	3	3

Tabla 43. Número y tipo de actuaciones de los Planes de Equipamiento. Fuente: elaboración propia.

6.6.4 Situación actual

En la actualidad, los planes de equipamiento se encuentran paralizados y no se han producido avances en los últimos dos años como consecuencia de las dificultades presupuestarias de la Administración local española. El Ayuntamiento de Madrid a

través de la Dirección General de Participación Ciudadana solicitó en el año 2010, ante la Comisión de Seguimiento de los respectivos planes, la extensión del marco temporal fijado para su ejecución, sin lograr hasta ahora algún acuerdo con los actores sociales.

7. Conclusiones

Con este capítulo se ha abordado ampliamente el contexto de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid. Al describir los elementos teóricos que sustentan la política es posible enmarcar sus objetivos en un cuerpo conceptual homogéneo que permite conocer los riesgos a los que se enfrenta la Administración local. El primero de ellos se deriva de la propia complejidad de los objetivos de la política, como consecuencia de la multiplicidad de variables que deben tenerse en cuenta. La acumulación del conocimiento, las economías de aglomeración, la concentración institucional son por ejemplo, factores determinantes de los desequilibrios territoriales. Las experiencias internacionales complementan este recurso aportando ideas sobre los factores de riesgos que comúnmente están asociados al reequilibrio territorial. Los resultados de la encuesta de UNHAIATAT (2010) dan cuenta de ello, así como las conclusiones de algunos trabajos de investigación reseñados. La identificación de los siguientes factores de riesgo sirven de referente a esta investigación, se trata de los siguientes: la deficiente coordinación entre las Administraciones; la falta de voluntad política; seguido por la deficiente orientación de la política pública en cuanto a sus objetivos; la insuficiente participación ciudadana; la falta de recursos presupuestarios; y por último la carencia de recursos humanos. Los promotores de la política de reequilibrio territorial deben enfrentarse desde un primer momento a una serie de dilemas que marcan los objetivos que se planteen y la articulación de las actuaciones que pongan en marcha. Se trata de la igualdad vs. la equidad y la diversidad vs. la uniformidad. Pero más allá de estos dilemas, las Administraciones deben enfrentar el reto que supone orientar los esfuerzos de la multiplicidad de actores que intervienen en el desarrollo de este tipo de política y generar un punto de equilibrios que garantice la preeminencia del interés general sobre la defensa de los intereses particulares.

Si bien la detección y análisis del riesgo se centra en los PB, se optó por incluir una explicación de los tres instrumentos de intervención territorial puestos en marcha por el Ayuntamiento de Madrid. Genera valor agregado a la investigación explicar todos los aspectos que intervienen en la política de reequilibrio territorial, porque forman parte de una misma estrategia y en cierta medida se complementan entre sí. En los PB se

han involucrado directa e indirectamente todas las instancias que forman parte de la estructura organizativa del Ayuntamiento de Madrid. La Dirección General de Participación Ciudadana y las Juntas Municipales de Distrito actúan como los principales pivotes de su implementación. Para ello, cuentan con dos fuentes de recursos. Una asignación de recursos extraordinarios y otra de recursos ordinarios que, por sus características, se sustenta en la obligación que tienen las Áreas de Gobierno de priorizar la ejecución de aquellas actuaciones (contenidas en los planes) que son de su competencia. Se genera así todo un entramado de entidades que participan en la puesta en marcha de más de seiscientas actuaciones contempladas en los 16 PB.

La mayoría de los actores participantes en los PB han estado involucrados también en los PEI, lo que sin dudas afecta sus percepciones a la hora de focalizar el análisis del riesgo en una iniciativa concreta. Entorno a los PB se ha creado una red y varias subredes de política donde la Dirección General de Participación Ciudadana, la FRAVM y las entidades vecinales (en cada uno de los barrios beneficiados por los planes) tienen un papel central. Como parte del funcionamiento de esta red y subredes de política se ha producido un reconocimiento mutuo de los actores participantes como interlocutores válidos, en materia de reequilibrio territorial de la ciudad. Los lazos de confianza se han fortalecido entre los actores desde 2003, cuando se inició el proceso de concertación de los PEI. Esto permite explicar porque las debilidades en la implementación de los PE por ejemplo, no han mermado sus relaciones o afectado el desarrollo de otras iniciativas. Además, parte de los actores involucrados en la política de reequilibrio territorial han coincidido en otras mesas de negociación durante la formulación y ejecución del plan 18.000. De ahí la importancia de valorar la trayectoria histórica de este tipo de actuaciones públicas en la ciudad de Madrid.

CAPITULO VII. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción

La contrastación empírica del modelo para la detección y análisis del riesgo con la experiencia de Madrid (en lo que respecta a los PB) generó una serie de resultados fundamentales para la consecución de los objetivos de la investigación. Este capítulo recoge el análisis descriptivo de los resultados, lo que permite evaluar los riesgos asociados a los PB. En primer lugar, se presenta la priorización de las variables y subvariables del modelo teórico. Los resultados se presentan de forma parcial (por niveles y variables) y de forma global (síntesis de todo el modelo). Este último resultado se utilizará de base para la construcción del mapa de riesgo al final del capítulo.

En segundo lugar, se exponen los resultados del análisis de riesgo. Esto incluye la descripción de los resultados obtenidos sobre la probabilidad de ocurrencia de los eventos identificados y la magnitud del impacto de sus consecuencias. Se muestran los resultados de la clasificación de los riesgos en cuatro niveles, como son: extremo, alto, medio y bajo. Finalmente, se muestra la articulación de todo el trabajo realizado en la contrastación empírica a través de la construcción de un mapa de riesgo de los PB.

2. Priorización de las variables clave

Este proceso es determinante en el modelo de detección y análisis de riesgo, porque permite identificar cuáles son las variables a las que debe prestar mayor atención el operador político a la hora de emprender una iniciativa pública cualquiera, en el caso de esta investigación se trataría específicamente de los PB. Si se considera que el Ayuntamiento de Madrid y los actores sociales han acordado extender los PB a otros barrios de la ciudad (apoyados en la experiencia de los 16 planes puestos en marcha en 2009), la priorización de variables les aporta información valiosa a los actores participantes para la formulación e implementación de los nuevos planes. Es posible potenciar aquellas variables que inciden directamente en la consecución de los objetivos propuestos y adoptar medidas oportunas para contrarrestar los efectos negativos de los riesgos que tengan asociados.

La priorización que se recoge a continuación es el resultado del proceso de síntesis de datos llevado a cabo por la aplicación *expert choice*, tras la introducción de los juicios emitidos por los actores involucrados en los planes. Durante la aplicación del cuestionario los participantes tuvieron que reflexionar y hacer comparaciones entre las variables y subvariables del modelo teórico propuesto, asumiendo su rol como hacedores de política. En los siguientes epígrafes se exponen los resultados obtenidos de la siguiente forma: en primer lugar se presenta la priorización por variable, con la finalidad de explicar los resultados parciales obtenidos en cada caso. Finalmente, se muestran los resultados globales del modelo, es decir, la priorización general de las variables y subvariables del modelo como síntesis de los juicios emitidos por los actores participantes.

2.1 Resultados parciales por variable

La comparación a pares de las cinco variables del modelo (entorno, redes estratégicas, marco estratégico, modelo de organización y recursos humanos) por parte de los actores entrevistados arrojó la siguiente priorización. En primer lugar, la variable entorno (con un peso de 0,272) fue considerada por los entrevistados como la variable de mayor importancia para el desarrollo de los planes y la consecución de sus objetivos. En segundo lugar se ubicó la variable recursos humanos (con un peso de 0,237); en tercer lugar la variable redes estratégicas (con un peso de 0,189); en cuarto y quinto lugar las variables marco estratégico (con un peso de 0,182) y modelo de organización (con un peso de 0,120), respectivamente.

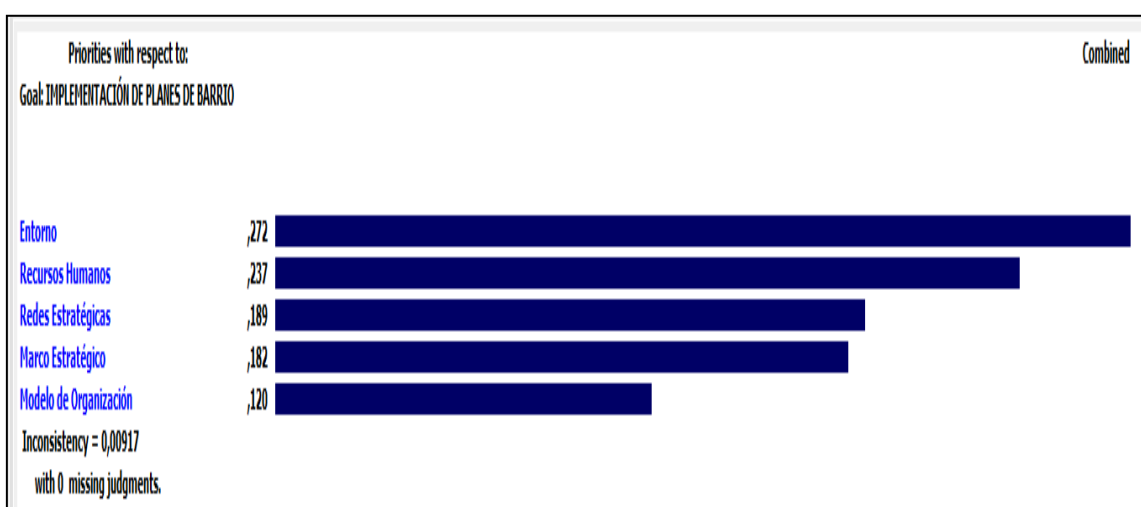


Figura 17. Resultados parciales, comparación de las cinco variables. Fuente: generado por la herramienta informática.

Los resultados parciales obtenidos en la variable entorno muestran que tras la comparación entre las subvariables genéricos y específicos, la primera obtuvo mayor peso (0,564), ubicándose en la primera posición en orden de importancia (ver Figura 18). Los actores participantes en los PB consideran que, por las características de sus efectos, debe prestarse más atención a los eventos económicos, políticos, socioculturales y tecnológicos en el desarrollo de los planes, que a otros eventos vinculados directamente con el funcionamiento del sector público como son: el marco político-institucional y normativo.

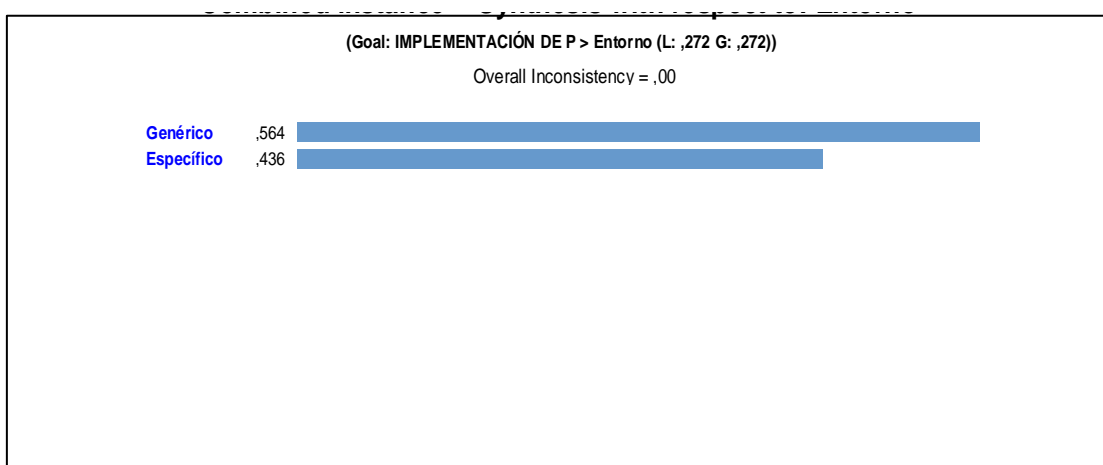


Figura 18. Resultados parciales, variable entorno. Fuente: generado por la herramienta informática.

Con respecto a la variable redes estratégicas, los resultados obtenidos muestran que los actores participantes en el desarrollo de los PB consideran de mayor importancia el funcionamiento de las redes (con un peso de 0,560) donde se incluye el marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave y los valores de la red etc., frente a la subvariable mecanismos relacionales de trabajo (con un peso de 0,440).

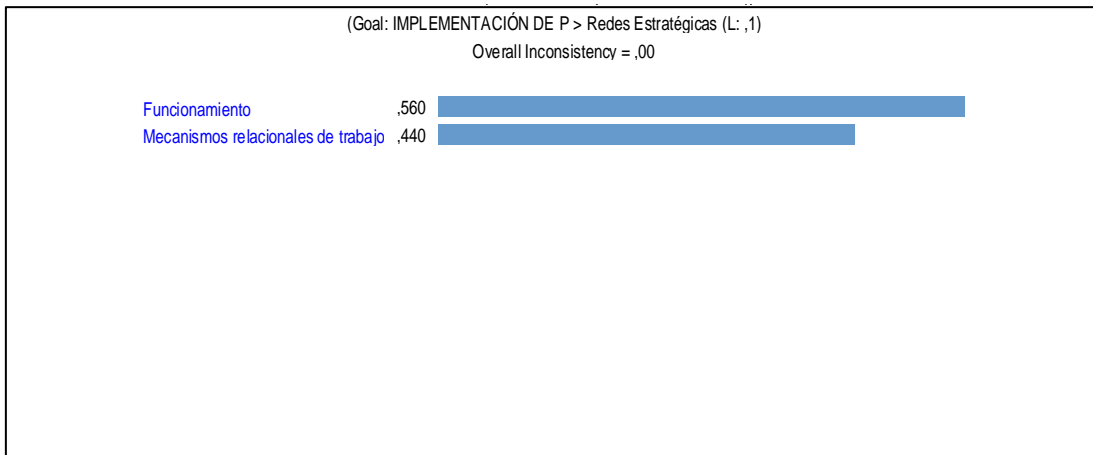


Figura 19. Resultados parciales, variable redes estratégicas. Fuente: generado por la herramienta informática.

La variable modelo de organización está compuesta por cuatro subvariables, esto hizo más interesante y complejo el proceso de comparación a pares que llevaron a cabo los actores participantes. Los resultados arrojados muestran que la subvariable cultura se encuentra en la primera posición con un peso de 0,396. Se entiende que las normas, los valores y la forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización son determinantes cuando se analiza la incidencia del modelo de organización en el desarrollo de los PB. En segunda posición se encuentra la estructura organizativa con un peso de 0,248; el tercer lugar de la priorización llevada a cabo lo ocupa la subvariable recursos (con un peso de 0,222) y el último lugar los procedimientos de gestión (con un peso de 0,134).

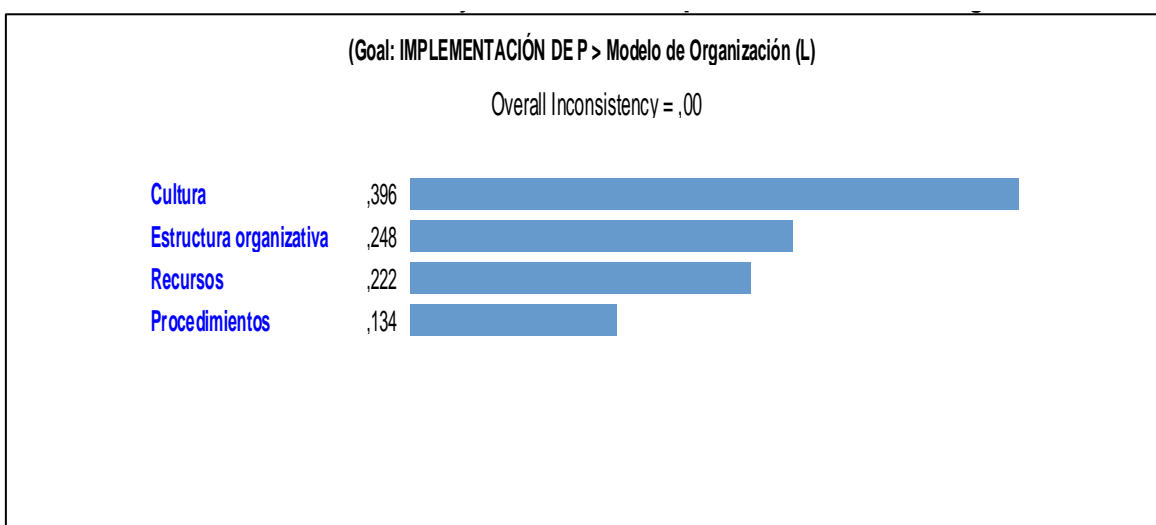


Figura 20. Resultados parciales, variable de modelo de organización. Fuente: generado por la herramienta informática.

Al valorar la variable recursos humanos, la mayoría de los actores que expresaron sus preferencias consideraron a la subvariable personal (con un peso de 0,678) de mayor relevancia que la subvariable institucional (con un peso de 0,322). En este caso, el número, la cualificación y la motivación de las personas vinculadas con la implementación de los planes resulto ser determinante a la hora de valorar el impacto de los recursos humanos.

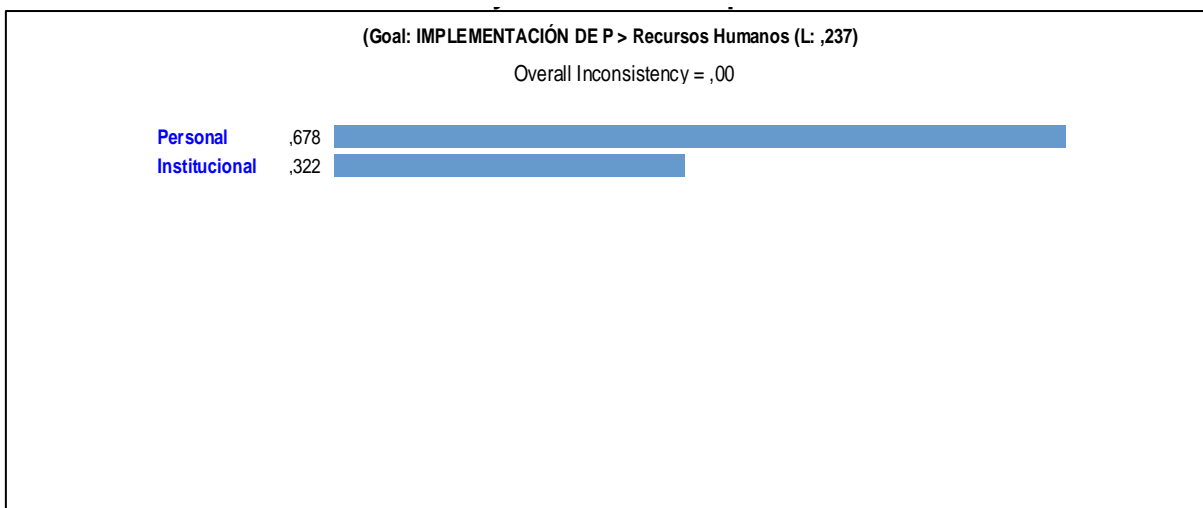


Figura 21. Resultados parciales, variable recursos humanos. Fuente: generado por la herramienta informática.

2.2 Resultados global del modelo

Como se señaló en el capítulo V, la técnica del AHP permite obtener resultados globales, mediante la síntesis de toda la información y la utilización del algoritmo de Saaty. En esta investigación, los resultados globales toma en cuenta la relación de subvariables incluidas en el modelo, por cuanto forman parte del último nivel de la jerarquía. Como se advirtió previamente estos resultados pueden presentarse bajo el modo distributivo o ideal. En este caso, se presentan los resultados obtenidos en las dos modalidades, con la finalidad de valorar las diferencias existentes en la priorización de las variables y subvariables analizadas.

En la síntesis de resultados bajo el modo distributivo, el marco estratégico ocupó el primer lugar en el orden de prioridades (con un peso de 0,182). Para los actores consultados, esta variable que incluye la definición de objetivos y estrategias, así como la articulación de su contenido con otras iniciativas del gobierno local, es la más

relevante en el desarrollo de los PB y ameritaría una especial atención a la hora de abordar los riesgos que afectan el avance de los planes. No obstante, hay que tener en cuenta que el marco estratégico es considerado una variable en el modelo teórico propuesto, pero al no contar con subvariables sometidas a comparación (o subcriterios utilizando los conceptos del AHP), la herramienta incluye a la variable automáticamente en la síntesis que se encuentra en el nivel superior. El segundo lugar en el orden de prioridades lo ocupa la subvariable personal, referida al número, cualificación y motivación de los recursos humanos que forman parte de la organización. El peso obtenido fue de 0,161.

El tercer y cuarto lugar en el orden de prioridades lo ocupan las dos subvariables que describen el entorno. Se trata de la subvariable genéricos que abarca los eventos externos a la organización de carácter económico, político, sociocultural o tecnológico; y la subvariable específico que incluye los eventos relacionados directamente con la misión de la organización, es decir el marco político-institucional y normativo del sector público. Las siguientes subvariables en el orden de prioridades (puesto cinco y seis) están relacionadas con las redes estratégicas. Son el funcionamiento de las redes (con un peso de 0,106) y las características de los mecanismos relacionales de trabajo (con un peso de 0,83). Los últimos lugares en la priorización lo ocupan las cuatro subvariables vinculadas con el modelo de organización. Son en este orden las siguientes: la cultura organizativa (con un peso de 0,40); la estructura organizativa (con un peso de 0,30); los recursos (con un peso de 0,27); y los procedimientos de gestión (con un peso de 0,16).

El grado de inconsistencia en los resultados obtenidos en el modo distributivo es de 0,01, Se ubica dentro de los parámetros definidos en la herramienta con un excelente registro.

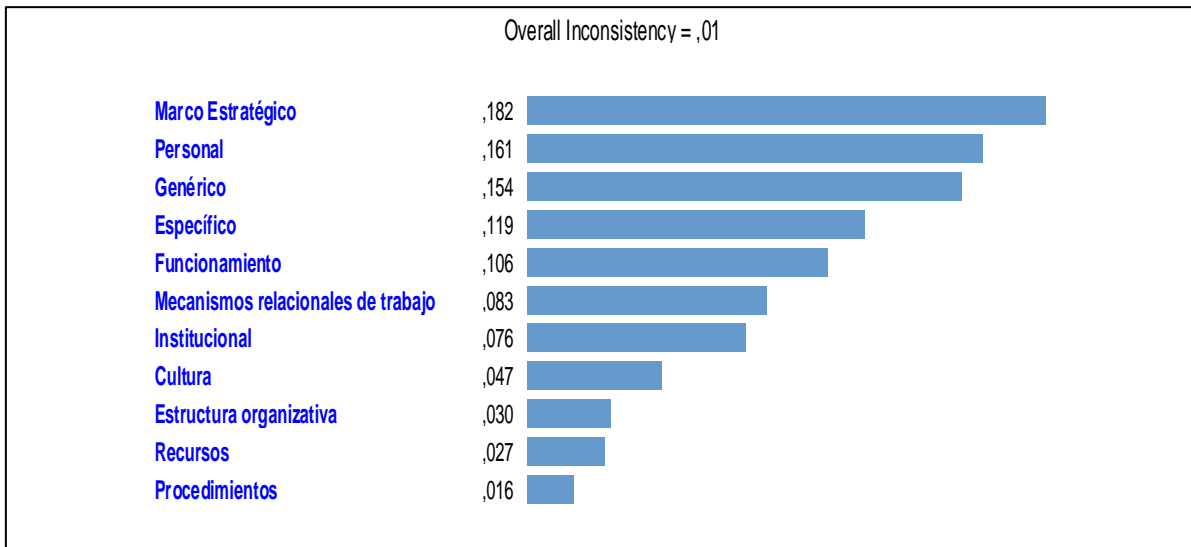


Figura 22. Resultados globales del modelo, modo distributivo. Fuente: elaboración propia.

Los resultados del modo ideal presentan cambios puntuales con respecto a la priorización anterior (ver Figura 22). Las subvariables relacionadas con el entorno se mantienen en las primeras posiciones, junto a la subvariable personal de recursos humanos. La subvariable genérico ocupa el primer lugar (alcanzando un peso de 0,165). Le sigue la subvariable personal (con un peso de 0,143 y la subvariable específico (con un peso de 0,127) relacionada con el entorno. A diferencia de los resultados anteriores donde ocupaba la primera posición, el marco estratégico bajó hasta el puesto número cinco (con un peso de 0,110). Las últimas posiciones las mantienen tres de las subvariables asociadas al modelo de organización como son: estructura organizativa, recursos, y procedimientos. No obstante, la subvariable de cultura subió una posición bajo esta modalidad (con un peso de 0,047), para colocarse en el puesto siete.

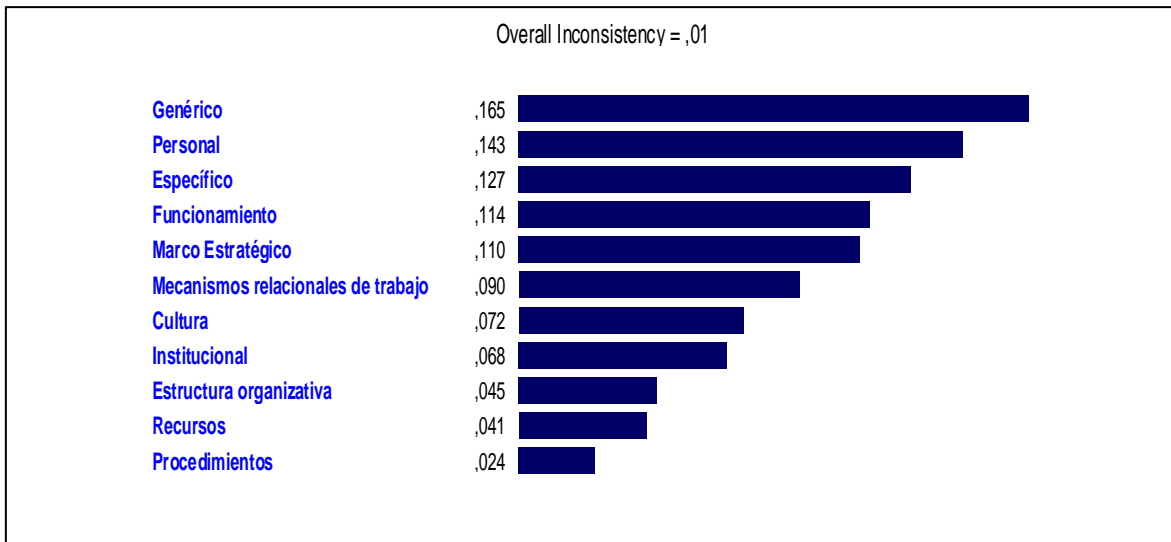


Figura 23. Resultados globales del modelo, modo ideal. Fuente: elaboración propia.

Al comparar los resultados obtenidos en el modo distributivo e ideal en una misma tabla se pueden visualizar con mayor detalle las diferencias en el orden de prioridades (ver Tabla 44).

MODO DISTRIBUTIVO	MODO IDEAL
1. Marco estratégico (-4)	1. Genérico
2. Personal (=)	2. Personal
3. Genérico (+2)	3. Específico
4. Específico (+1)	4. Funcionamiento
5. Funcionamiento (+1)	5. Marco estratégico
6. Mecanismos relaciones de trabajo (=)	6. Mecanismos relaciones de trabajo
7. Institucional (-1)	7. Cultura
8. Cultura (+1)	8. Institucional
9. Estructura organizativa (=)	9. Estructura organizativa
10. Recursos (=)	10. Recursos
11. Procedimientos (=)	11. Procedimientos

Tabla 44. Comparativos de los resultados obtenidos en el modo distributivo e ideal.

Fuente: elaboración propia.

2.3 Análisis de los resultados obtenidos

2.3.1 Sobre la variable entorno

La variable entorno ha tenido una posición destacada en la síntesis del modelo, especialmente la subvariable genérica que engloba los factores externos (económicos, políticos, demográficos, socioculturales y tecnológicos etc.) que afectan el desempeño de las organizaciones. Ocupa la tercera posición en el modelo distributivo y la primera en el modelo ideal. Por su parte, la subvariable específico relacionada con el marco político-institucional ha ocupado la cuarta posición en el modelo distributivo y la tercera en el ideal. No es de extrañar estos resultados. En los epígrafes dedicados al estudio de los desequilibrios territoriales y a la identificación de las dimensiones que definen a las ciudades inclusivas, los factores ligados al entorno se consideran factores determinantes del desarrollo territorial dando origen a múltiples corrientes de pensamiento sobre esta materia (Moncayo, 2001: 45). Sin embargo, para entender el peso que, en el caso de los PB, los actores han dado a estas subvariable, es importante revisar la incidencia de algunos factores económicos, socioculturales y demográficos en el desarrollo de la ciudad de Madrid.

Los factores económicos han condicionado históricamente las iniciativas públicas implementadas en Madrid para reducir las desigualdades entre los distritos y barrios que la conforman. Desde los Planes de Acción Inmediata puestos en marcha entre 1978 y 1979, hasta la actual política de reequilibrio territorial del gobierno local, las transformaciones de la fisonomía de la ciudad (en función de los cambios del modelo económico y productivo) han sido clave para el impulso y la sostenibilidad de cualquier iniciativa de intervención territorial. Los distritos beneficiados por los PB han sufrido con mayor intensidad las consecuencias de las crisis padecidas por la ciudad de Madrid desde la transición democrática, y en el actual momento no son la excepción. Si en la década de los 80 y 90 las consecuencias de la terciarización y relocalización industrial fueron factores clave en el proceso de toma de decisiones, ahora los efectos de la crisis económica y financiera marcan la agenda pública (Otero, 2010: 28).

Los territorios que conformaban la denominada gran fábrica del sur han sido además el semillero de numerosos movimientos sociales y vecinales dedicados a reivindicar los derechos de sus habitantes. En este sentido, los factores socioculturales relacionados

con la subvariable genérica no dejan de tener importancia en la configuración del ideario colectivo. Como se explicó en el capítulo VI, el surgimiento del movimiento del sur y las luchas vecinales para lograr mejoras en los barrios y reducir los desequilibrios territoriales de la ciudad dan cuenta de ello. La formulación e implementación del plan 18.000 refleja por ejemplo, el impacto de los factores sociales en iniciativas públicas orientadas a la consecución de estos objetivos. Las entidades vecinales y las Administraciones regional y municipal consensuaron un conjunto de actuaciones para mejorar las condiciones de vida en los distritos del sur de Madrid. Sin embargo, los dirigentes vecinales mantienen actualmente la percepción de que las desigualdades entre los distritos es una realidad que seguirá afectando seriamente el bienestar de sus habitantes y limitando la prestación de servicios básicos. El representante de una asociación de vecinos entrevistado en 2012 describía este sentimiento de la siguiente manera: "pagamos impuestos equivalentes a los vecinos de otros barrios del centro de la ciudad, pero no tenemos los mismos servicios".

El cambio demográfico de la ciudad fue un factor utilizado de forma reiterada por los entrevistados para justificar el peso de la variable de entorno y de las subvariables que la conforman, frente a otras variables del modelo y sus efectos en el desequilibrio territoriales. Un indicador sensible de esta realidad es el referido a la población extranjera sobre población total del distrito. Los cambios que ha experimentado este indicador en la última década ha transformado considerablemente la fisonomía de la ciudad de Madrid. Al valorar los resultados de la investigación desarrollada por la Universidad Rey Juan Carlos (2011) donde se analizan la situación de los desequilibrio territoriales en la ciudad de Madrid, se puede afirmar que durante el periodo 2004-2009 la mayoría de los distritos objeto de los PB tuvieron un incremento considerable del número de habitantes extranjeros, con la excepción de los distritos centro y ciudad lineal.

Comparativamente, todos los distritos con PB (salvo Fuencarral-El Pardo) registraron en ese periodo de tiempo valores que los colocaban por encima de la media de la ciudad y en algunos casos, valores muy altos que sobrepasaban la tendencia de los distritos con los mayores registros. Esto sucede en Centro, Latina, Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas y Villa Verde. La realidad descrita ha supuesto un importante reto para los hacedores de política, en cuanto a la promoción de la integración y la adecuada vertebración de la ciudad. Pero también, un importante reto para los propios

habitantes de los distritos, debido a las transformaciones sociales a las que se ve sometido su espacio vital.

2.3.2 Sobre la variable redes estratégicas

Las subvariables funcionamiento de las redes y mecanismos relacionales de trabajo ocuparon en el modelo distributivo la quinta y sexta posición, respectivamente. En el modelo ideal la subvariable funcionamiento de las redes ocupó el cuarto lugar y la subvariable mecanismos relacionales de trabajo se mantuvo en la misma posición. Dos tendencias se observaron a la hora de abordar la importancia de las redes estratégicas entre los actores participantes en los PB. Por un lado, un grupo mayoritario de entrevistados entendían las redes estratégicas como mecanismos fiables que garantizan mayor coordinación, participación, transparencia, apertura de las instituciones e intercambio de recursos. Otro grupo de entrevistados valoraba favorablemente el aporte de las redes en el desarrollo de los planes, pero reivindicaba la importancia del modelo de organización y cuestionaba cualquier intento por reducir el papel central de la Administración local en la implementación de la iniciativa pública.

No cabe duda que las características y consecuencias asociadas al problema de los desequilibrios territoriales, hace indispensable la participación de todos los actores de la localidad y la conformación de redes de cooperación que supongan el intercambio de recursos estratégicos en torno a objetivos comunes. Los actores participantes en los PB son conscientes que los recursos de los que disponen son insuficientes para intervenir de forma unilateral y aislada en la solución de estos problemas sociales (Arenilla, 2011b: 52). La irrupción y vigencia del concepto de gobernanza local justifica este argumento. En un marco de alta complejidad e incertidumbre, la negociación y el dialogo son herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad de cualquier iniciativa pública. Como se afirmó en el capítulo VI, los gobiernos locales están llamados a convertir el desarrollo territorial en una valiosa estrategia para construir consensos (*consensus-builder*), mediante la configuración de un sistema de alianzas con los actores clave del espectro social (Stiglitz, 1998: 14).

El ámbito local se ha convertido en la esfera ideal para la puesta en marcha de iniciativas relacionales con estas características. Al encontrarse las administraciones municipales más cerca de los ciudadanos tiene mayor posibilidad de establecer mecanismos de participación que sean directos, flexibles, que reduzcan los costos de

entrada a los sectores vulnerables de la población y faciliten (en situación de igualdad) la incorporación de todos los segmentos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones. Las relaciones de cooperación entre el poder local, los ciudadanos (individualmente considerados) y las organizaciones sociales que hacen vida en el municipio, pueden responder así a una dinámica más fluida que genere condiciones positivas para la innovación democrática

2.3.3 Sobre la variable marco estratégico

La variable marco estratégico aparece en el modelo distributivo ocupando la primera posición y en el modelo ideal la quinta. Los actores entrevistados asociaron estas variables principalmente a la definición de los objetivos que guían el desarrollo de la actuación pública, sin discriminar otros elementos como las estrategias, la visión o la misión. Al valorar la posición obtenida en la síntesis del modelo hay que tener en cuenta que los procesos decisionales que definen la formulación de una política, programa o proyecto público se centran esencialmente en la definición de los objetivos y la concreción de las vías de acción que deben seguirse para su consecución (Subirats, 1994: 75).

Siendo el objetivo principal de los PB reducir el desequilibrio territorial mediante la intervención participada en los barrios más desfavorecidos de la ciudad, el marco estratégico resulta fundamental por la complejidad del problema que se aborda y de las variables que intervienen en su desarrollo (UNHABITAT, 2010: 56). Como se plasmó en el capítulo VI, sólo construir una definición adecuada de desequilibrio territorial supone un importante reto debido a la multiplicidad de variables que forman parte de este fenómeno. Tener que prever actuaciones que contrarresten los efectos de los factores determinantes de las desigualdades en el territorio como son: la acumulación del conocimiento, las economías de aglomeración y la concentración institucional, elevan aún más su grado de complejidad por las diferentes aristas que deben ser abordadas (Sanguinetti y Pineda, 2010: 30). A esto habrían que sumar los dilemas a los que deben enfrentarse los actores a la hora de promover la intervención pública en el territorio (igualdad vs. equidad y diversidad vs. uniformidad). La literatura muestra que contar con objetivos claros y compartidos determina el camino más adecuado que se debe seguir; reduce las asimetrías de información generadoras de conflictos entre los actores; y define la orientación de los recursos disponible hacia la

consecución de los objetivos (Prats, 2010: 33). Nos es más que la construcción de la buena gobernanza.

Muchos entrevistados coincidieron en manifestar que la importancia del marco estratégico se acrecienta, si se toman en cuenta dos aspectos clave de los PB como son: el carácter participativo de la iniciativa y la multiplicidad de entidades del gobierno local que intervienen en la implementación de las actuaciones comprometidas. Con respecto al primer aspecto, convendría afirmar que la adecuada definición de los objetivos determina en gran medida, la motivación de los actores sociales para incorporarse al proceso de toma de decisiones. Les permite asumir con mayor facilidad el supuesto de que esta iniciativa es la alternativa más eficaz para responder a las demandas sociales. De esta forma, el marco estratégico se convierte en una herramienta efectiva para incentivar la participación y garantizar el compromiso de los actores involucrados al establecer una visión compartida de ciudad.

Con respecto al segundo aspecto, los objetivos permiten definir las responsabilidades de las entidades que intervienen en la implementación de los planes y el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación y rendición de cuenta. Se justifica la posición del marco estratégico como variable clave, por su importancia para lograr la articulación de las 697 actuaciones contempladas en los 16 barrios y orientar el trabajo de las entidades encargadas de su implementación.

2.3.4 Sobre la variable modelo de organización

Las cuatro subvariable que conforman el modelo de organización se ubicaron en las últimas posiciones de los modelos distributivo e ideal. La subvariable cultura organizativa fue la mejor valorada entre estas cuatro subvariables. Al ser los PB una iniciativa participada, los actores entrevistados consideraron clave la consolidación de los principios que sustentan el desarrollo de los planes y guían el comportamiento de los participantes, como son (Arenilla y García, 2009: 5): la solidaridad; la corresponsabilidad; el ciudadano como principal referente; la promoción del asociacionismo; el diagnóstico participado; y la articulación con otras políticas. La cultura organizativa se entiende como el compromiso de los miembros de la organización municipal y de los actores sociales con estos principios. Se consideran fundamentales para la consecución de los objetivos contemplados en los planes,

porque suponen una predisposición al cambio y un compromiso con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Para justificar la importancia de la cultura frente a otras subvariables del modelo de organización, los miembros de las entidades vecinales traían a colación sus experiencias en la conducción de las entidades vecinales. El presidente de una de las asociaciones de vecinos lo relataba de la siguiente forma: "nosotros no contamos con recursos financieros y somos una organización pequeña, pero hemos podido hacer cosas importantes en el barrio gracias al aporte y el trabajo de los voluntarios. Son vecinos que creen firmemente en la participación".

Llama la atención que la subvariable procedimientos de gestión se ubica en la última posición de ambos modelos (distributivo e ideal). En la mayoría de los casos los procedimientos de gestión se asociaron a tareas engorrosas, trabas, obstáculos o barreras administrativas que no contribuyen a la consecución de mayores niveles de eficacia en el desarrollo de los planes. Esto a pesar de las ventajas que ha traído a los PB, la existencia de procedimientos ya institucionalizados (en el seno de la Dirección General de Participación Ciudadana) que han permitido la implantación de un sistema de indicadores, para coordinar la implementación de las actuaciones comprometidas y evaluar anualmente su ejecución. Esta es una de las exigencias de los actores participantes, recogida en el Protocolo de Intenciones suscrito por el Alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM.

2.3.5 Sobre la variable recursos humanos

La importancia dada a la variable recursos humanos se centra en la subvariable personal la cual describe el número, la cualificación y la motivación de los miembros de una organización para el cumplimiento de sus tareas. En los modelos distributivo e ideal esta subvariable ocupa el segundo puesto, por lo que queda clara su relevancia en el desarrollo de los PB. En primera instancia hay que reafirmar la importancia de los recursos humanos como un factor determinante del desequilibrio territorial, ligado a la generación y acumulación del conocimiento. El grado de cualificación de las personas, el nivel de emprendimiento que los caracterice y su aporte a la solución de los problemas de la comunidad (a partir de su experiencia y formación recibida) son valiosas palancas de cambio en un territorio (Florida, 2000: 33).

En la literatura especializada queda claro el papel central de las personas en el funcionamiento de las organizaciones como catalizadores de la innovación. La complejidad de los objetivos planteados en los PB; la transversalidad de las actuaciones comprometidas y la diversidad de entidades involucradas en su implementación, ponen de manifiesto el valor de esta variable para su desarrollo. Los planes benefician a ocho distritos de la ciudad, con serias diferencias sociales, económicas y culturales entre sí. Algunos distritos tienen más población que muchas capitales de provincia en España. Todos cuentan con estructuras descentralizadas como las Juntas Municipales de Distrito, con funciones específicas y personal propio. La complejidad de este entramado pone en valor la importancia de esta variable para cumplir adecuadamente con las tareas programadas.

Cuando se consultó a los actores sobre esta variable, la mayoría de los actores destacaron la importancia de contar con suficiente personal para desarrollar las actividades contempladas en los planes. En este caso, primó un enfoque de cantidad a la hora de emitir los juicios. Sin embargo, otra parte de los entrevistados destacaron la relevancia de contar con personas altamente motivadas que aborden eficazmente los problemas sociales y se comprometan con los principios marco de esta iniciativa pública. Este último aspecto está vinculado a la cultura organizativa.

3. Análisis de riesgo

El segundo cuestionario arrojó información valiosa sobre la probabilidad de ocurrencia de los riesgos previamente identificados y la magnitud de su impacto en el desarrollo de los PB. Los resultados obtenidos en ambos casos se convirtieron en los inputs de la matriz cualitativa que se empleó en la clasificación de los riesgos. Como se precisó en el capítulo III y V, para definir la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo se utilizó una escala de cinco niveles que va desde un nivel máxima a otro mínimo. A cada nivel se le asignaron valores para facilitar su interpretación. Estos niveles son: casi certeza (sí); probablemente sí; posible (puede ser sí o no); probablemente no; y raro (no). Para definir la magnitud del impacto de riesgos se utilizó también una escala de cinco niveles, con las siguientes alternativas son: insignificante; menor; moderado; mayor; y muy alta. En los epígrafes que se presentan a continuación se hace un análisis descriptivo de los resultados obtenidos en uno y otro caso (probabilidad de ocurrencia y magnitud del impacto).

3.1 Probabilidad de ocurrencia de los riesgos

Al estudiar la probabilidad de ocurrencia se obtuvieron datos globales de los 41 riesgos identificados y datos específicos de cada uno de ellos en función de las variables a las que se encuentran asociados. Un análisis descriptivo de los resultados globales aporta las siguientes claves para la investigación (ver Figura 24). El 59% de los riesgos analizados tienen una probabilidad de ocurrencia inferior al 5% (raro, no), esto significa que solo podrían ocurrir y afectar el desarrollo de los PB en condiciones excepcionales. El 5% de los riesgos tiene una probabilidad de ocurrencia que no sobrepasa el 25% (probable, no), se considera que estos riesgos pudieron materializarse en algún momento. Por otra parte, el 17% de los riesgos tiene una probabilidad de ocurrencia del 50% (posible, puede ser sí o no), se entiende que estos eventos pueden producirse en cualquier momento e incidir sobre los PB.

En cambio, el 12% de los riesgos analizados alcanzó una probabilidad de ocurrencia del 75% (probablemente sí), por lo que es posible que ocurran en la mayoría de las circunstancias. Finalmente, el 7% de los riesgos tienen una probabilidad de ocurrencia superior al 95% (casi certeza, si). Al ser el nivel más alto de la escala, se espera que estos eventos ocurran en la mayoría de las circunstancias. Si se toma como referencia el punto medio de la escala (posible, puede ser sí o no) para dividir los resultados obtenidos en dos bloques, puede afirmarse que el 36% de los 41 riesgos analizados tienen una probabilidad de ocurrencia igual o superior al 50%. La posibilidad de que se produzcan y afecten el desarrollo de los PB es alta.

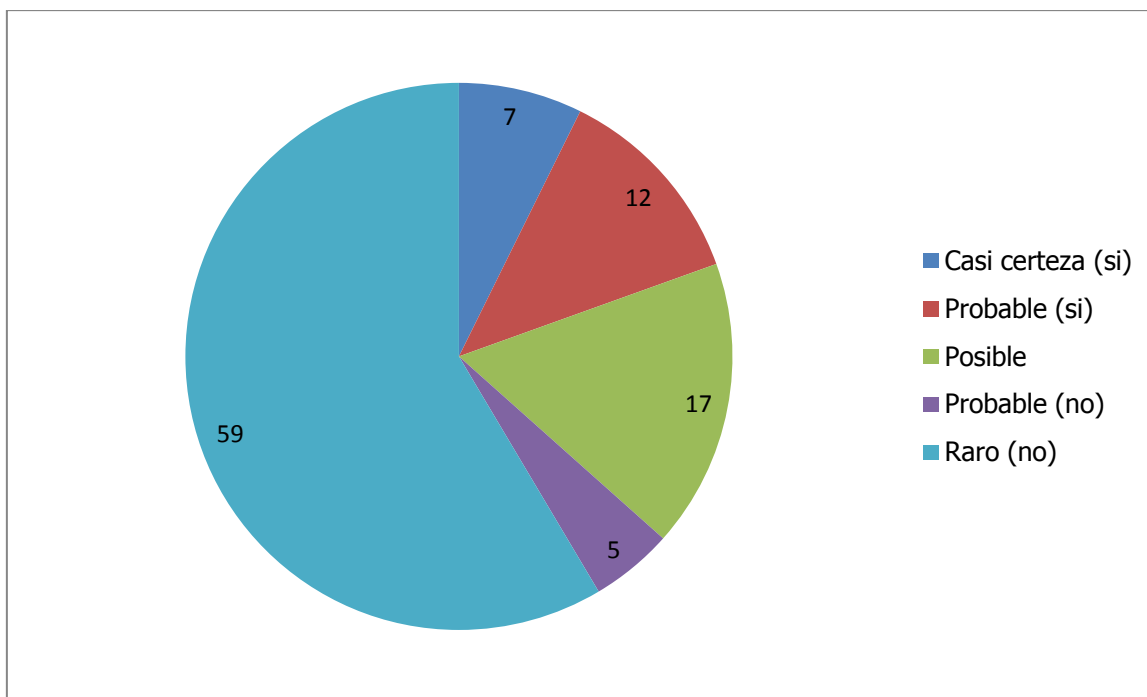


Figura 24. Probabilidad de ocurrencia de los 41 riesgos analizados (porcentajes).
Fuente: elaboración propia.

En los siguientes epígrafes se presenta un análisis descriptivo de los riesgos identificados en el caso de los PB. La explicación se desarrolla en función de las variables del modelo teórico a las que se encuentran asociados (entorno, redes estratégicas, marco estratégico, modelo de organización y recursos humanos).

3.1.1 Riesgos asociados a la variable entorno

La variable de entorno contiene el mayor número de riesgos analizados. Dos riesgos se ubicaron en el nivel máximo de la escala con una probabilidad de ocurrencia igual o superior al 95%, se trata la evolución negativa de la economía nacional y/o local; y el alto nivel de endeudamiento del gobierno local. Por otra parte, los riesgos excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local; limitaciones por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones; y dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones registraron una probabilidad de ocurrencia del 75%. Es decir, se encuentran en el segundo nivel de la escala, denominado probablemente sí y forman parte de la subvariable que reúne a los eventos específicos del sector público.

En el nivel medio de la escala se encuentra el riesgo escasa participación de la población en las decisiones sobre los temas que les afectan con una probabilidad de

ocurrencia del 50%. El resto de los riesgos registraron una probabilidad de ocurrencia igual o inferior al 5%, lo cual se corresponde con el nivel más bajo de escala de medición utilizada. En este caso se trata de riesgos cuya ocurrencia e incidencia sobre los PB está asociada únicamente a eventos excepcionales.

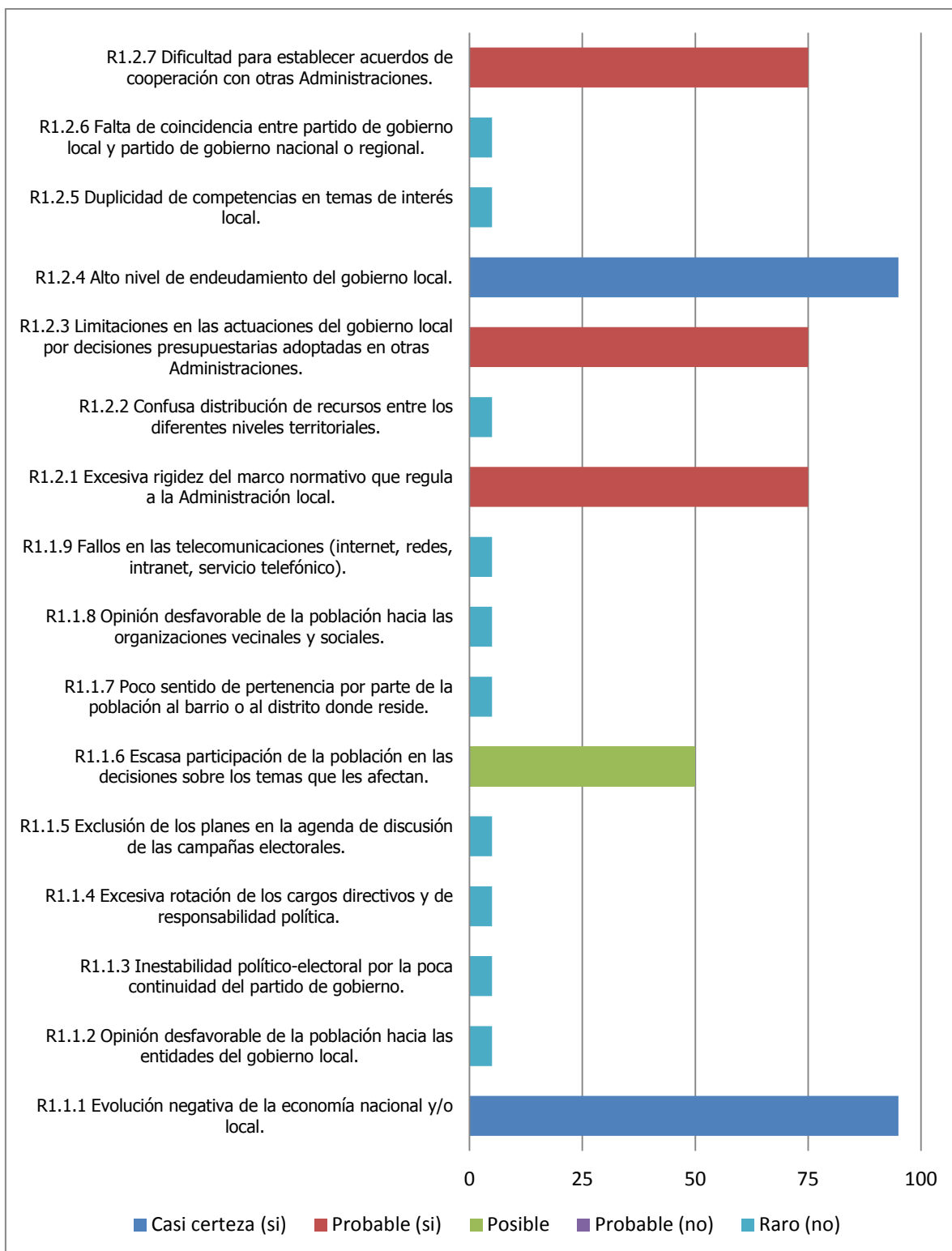


Figura 25. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable de entorno (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.1.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas

Dos riesgos en esta variable registraron una probabilidad de ocurrencia del 50%. Se trata de la dificultad para articular el contenido del plan con otras iniciativas nacionales o regionales; y los escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas (ver Figura 26). Estos riesgos forman parte de las subvariables mecanismos relacionales de trabajo y funcionamiento de la red, respectivamente. El riesgo inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes alcanzó una probabilidad de ocurrencia de 25%. Finalmente, dos riesgos vinculados a la subvariable funcionamiento de la red como son: exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado; y la dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan entre los participantes, se ubicaron en el nivel inferior de la escala. La posibilidad de que se produzcan en el tiempo y afecten a los PB es escasa.

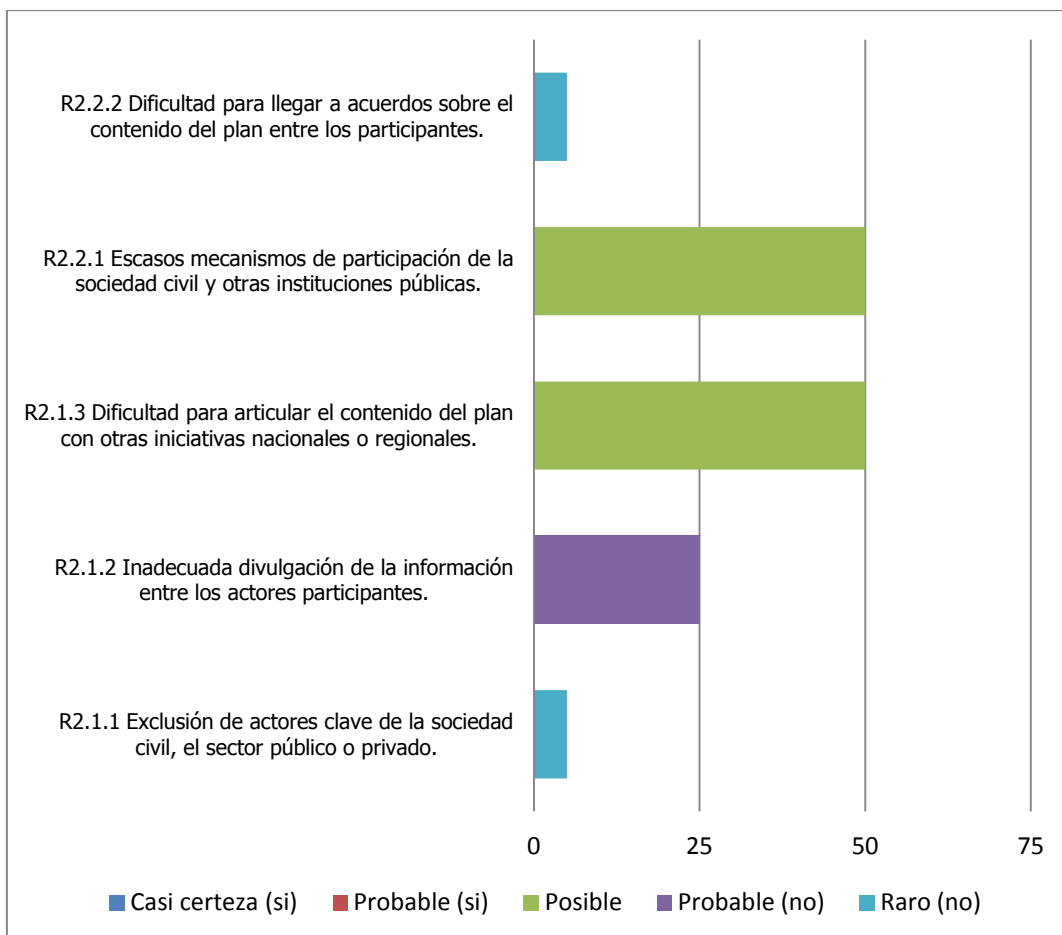


Figura 26. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable redes estratégicas (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.1.3 Riesgos asociados a la variable marco estratégico

De los tres riesgos analizados en esta variable los referidos a la inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados; y la dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan alcanzaron una probabilidad de ocurrencia del 50%. Al ubicarse en el nivel medio de la escala, se entiende que estos riesgos podrían ocurrir en algún momento y afectar el desarrollo de los PB. Por su parte, el riesgo escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local, se ubicó en el nivel inferior referido a la escasa posibilidad de ocurrencia del evento salvo en casos excepcionales.

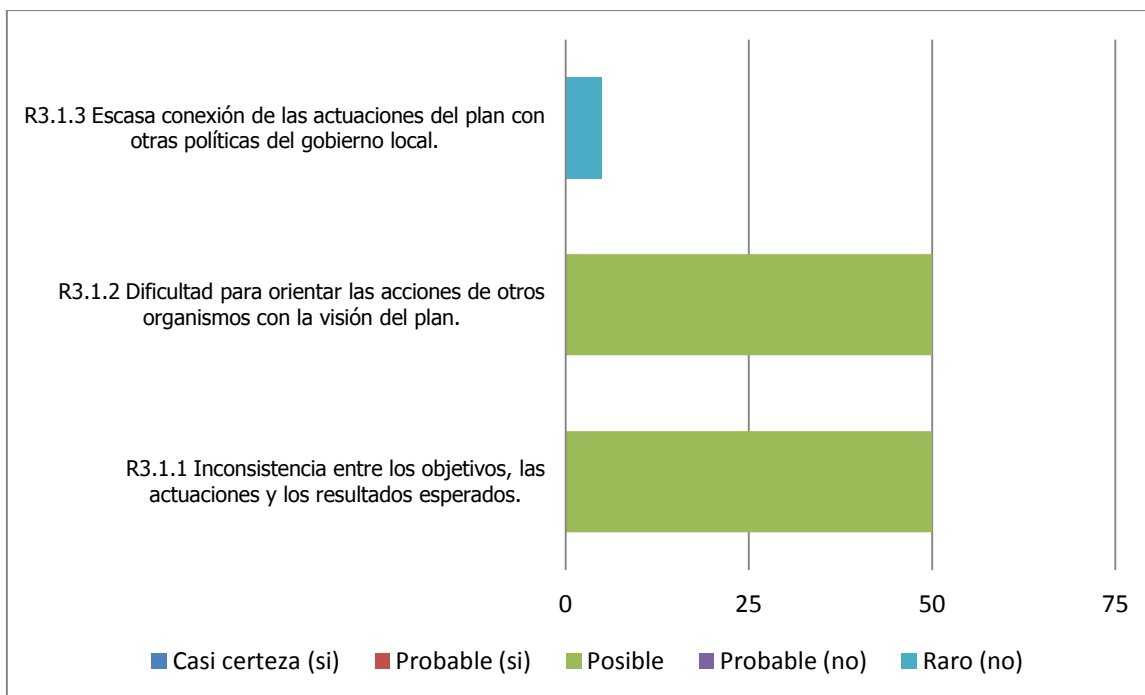


Figura 27. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable marco estratégico (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.1.4 Riesgos asociados a la variable modelo de organización

De los riesgos asociados a la variable modelo de organización, el referido a las limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan obtuvo la mayor probabilidad de ocurrencia frente al resto de eventos analizados, se ubicó en el nivel denominado casi certeza si. Este riesgo forma parte de la subvariable que describe los recursos financieros, físicos, tecnológicos y de prestigio de los que dispone la organización para llevar a cabo los PB. El riesgo dificultad para acceder a la información de otras áreas de gobierno alcanzó una probabilidad de ocurrencia del 75%, se trata en este caso del segundo nivel más alto, denominado posible si. El riesgo está incluido en la subvariable estructura organizativa.

Los riesgos dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas de Gobierno, y excesiva aplicación de procedimientos internos registraron una probabilidad de ocurrencia del 50%. Estos dos eventos podrían ocurrir en cualquier momento e incidir sobre el desarrollo de los PB. Forman parte de las subvariables que describen la estructura organizativa y los procedimientos de gestión, respectivamente. El riesgo fallos en la coordinación y control de las tareas relacionadas con los planes se

ubicó en el nivel probablemente no. Su probabilidad de ocurrencia es de 50% y está asociado a la subvariable estructura organizativa.

El resto de los riesgos analizados alcanzaron el nivel más bajo de la escala de medición, con una probabilidad de ocurrencia igual o inferior al 5%. Estos riesgos sólo podrían afectar el desarrollo de los PB en situaciones excepcionales. Se trata de los siguientes eventos: insuficientes recursos tecnológicos; escaso apoyo de la población a las iniciativas emprendidas por los responsables del plan; errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes; ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social; inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública; deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública; deficiencia en los recursos logísticos (mobiliario, transporte, material de oficina); y dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.

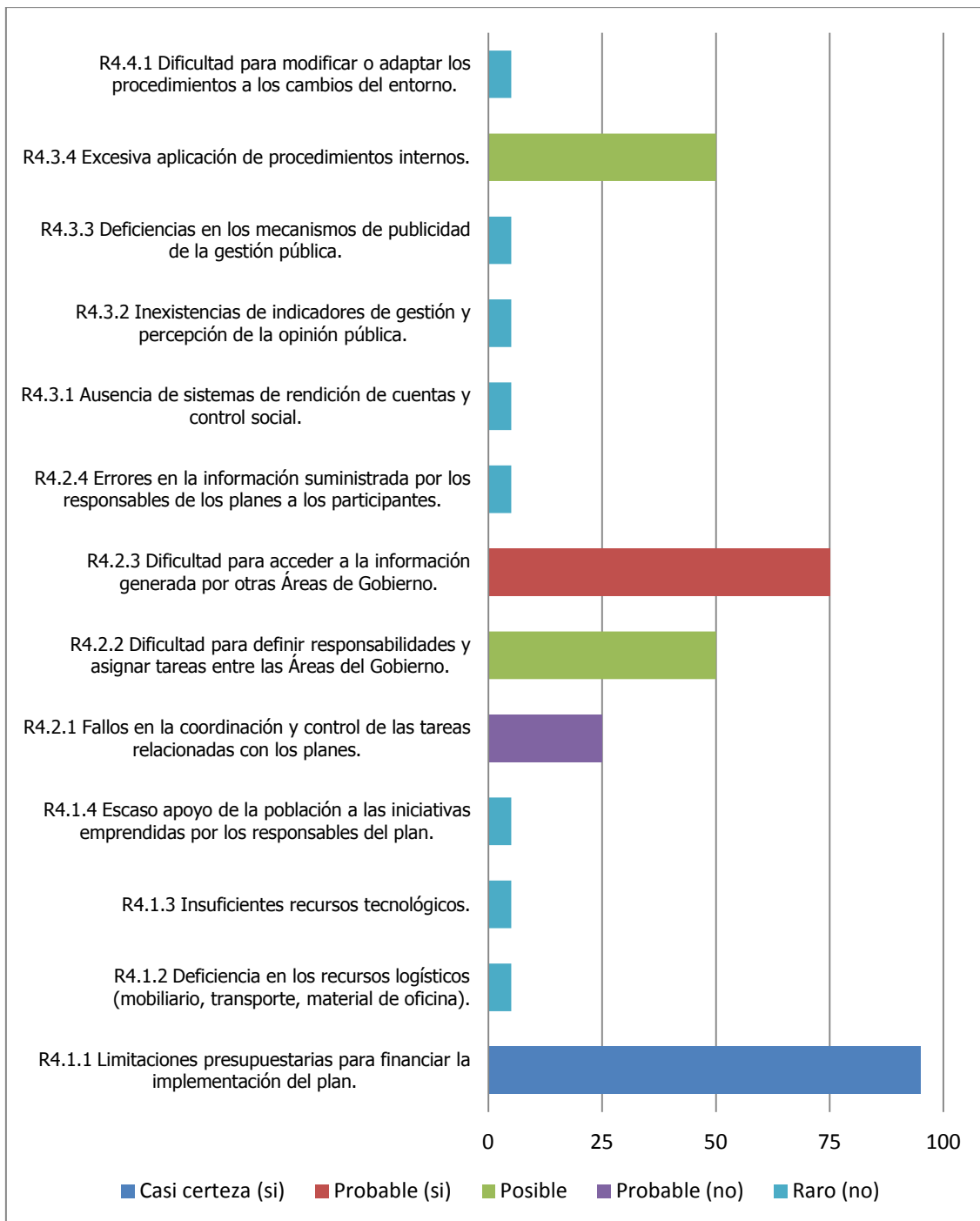


Figura 28. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable modelo de organización (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.1.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos

En el caso de la variable de recursos humanos el riesgo insuficiencia de personal en la gestión de los procedimientos y tareas de los PB tiene el mayor porcentaje de probabilidad de ocurrencia (75%), es decir se encuentra en el nivel denominado probable (si). Este riesgo está relacionado a su vez con la subvariable personal, la cual

describe el número y las características individuales de los miembros de la organización, sus habilidades, conocimiento y motivación para llevar a cabo las tareas que le son asignadas. El resto de los riesgos tienen una probabilidad menor al 5%, se ubican en el nivel inferior denominado raro (no), con una posibilidad de ocurrencia ligada a situaciones excepcionales. Se trata de los siguientes riesgos: deficiente cualificación de funcionarios y técnicos de la Administración local; falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local; y escaso peso de la experiencia y del mérito en la selección de los cargos públicos. Estos dos últimos riesgos se relacionan con la subvariable institucional, es decir la política implementada por la organización en la gestión de los recursos humanos.

Cuando se efectuó el tratamiento de los datos el riesgo denominado: falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local, reflejó una interesante división de los encuestados en dos tendencias muy marcadas. Una tendencia le asignó una probabilidad de ocurrencia media-alta; se consideraba un evento clave que debía tenerse en cuenta para el desarrollo de los PB. La otra tendencia le asignó una escasa probabilidad de ocurrencia, inclinando el resultado hacia el nivel que ocupa actualmente en la escala.

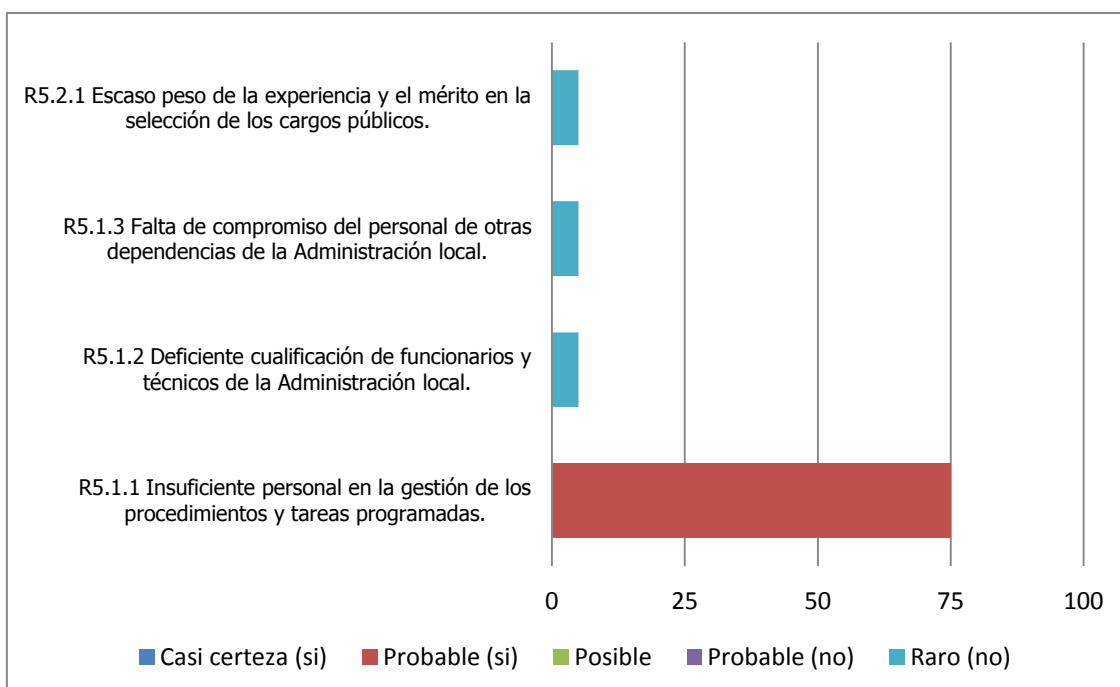


Figura 29. Probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la variable recursos humanos (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.2 Magnitud del impacto de los riesgos sobre el desarrollo de los PB

Al analizar la magnitud del impacto de los riesgos identificados se obtuvieron también resultados globales del conjunto de riesgos, en función de la variable a la se encuentran asociados. Siguiendo la escala de cinco niveles (muy alta, mayor, moderada, menor e insignificante) puede afirmarse que el 41% de los riesgos valorados registraron una magnitud de impacto insignificante. Es decir, no se esperan perjuicios o simplemente una pérdida baja. El 24% de los riesgos alcanzó una magnitud de impacto menor, estos eventos generan pérdidas de valor medio pero con la posibilidad de contener sus efectos con un tratamiento básico. Por su parte, el 17% de los riesgos analizados se ubicaron en el nivel medio de la escala. Al registrar una magnitud de impacto moderada sus efectos producen una pérdida alta y requieren la adopción de medidas para su tratamiento. Los efectos del 10% de los riesgos analizados se ubicaron en el nivel denominado mayor, por lo que se entiende que producen perjuicios extensivos en el desarrollo de los PB y un estimado de pérdidas alto.

Finalmente, el 7% de los riesgos registraron una magnitud de impacto muy alta. Se ubicaron en el nivel superior de la escala, donde se incluyen los eventos con efectos nocivos sobre los planes, aquellos que pueden generar enormes pérdidas. Si se analizan los resultados obtenidos dividiendo los riesgos en dos bloques, de acuerdo con el siguiente criterio: riesgos que generen o no algún tipo de pérdida, la visión que los porcentajes conseguidos aporta sobre la vulnerabilidad de PB es muy interesante. De los resultados obtenidos se infiere que solo el 41% de los riesgos analizados no generan perjuicios y el 58% de los riesgos pueden producir algún tipo de pérdida que amerite la adopción de medidas por parte de los actores responsables del desarrollo de los planes. A continuación se presenta con mayor detalle los resultados

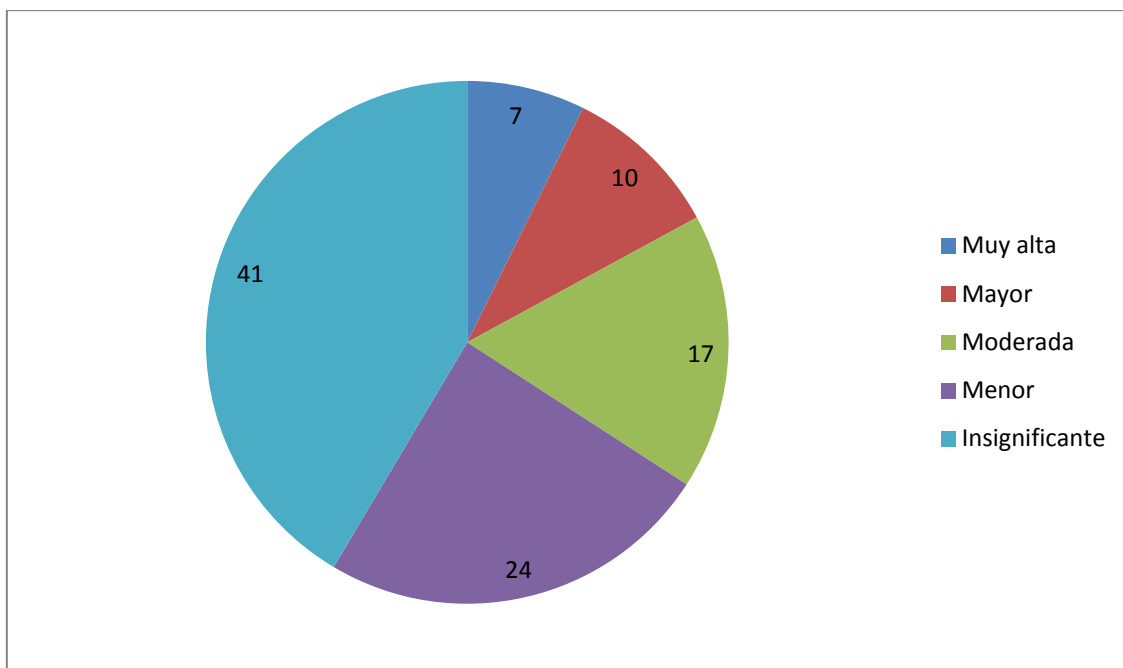


Figura 30. Magnitud del impacto de los 41 riesgos analizados (porcentajes). Fuente: elaboración propia.

3.2.1 Riesgos asociados a la variable entorno

De los dieciséis riesgos asociados a la variable de entorno dos se ubicaron en el nivel superior de la escala con una magnitud de impacto muy alta. Se trata fundamentalmente de riesgos que están relacionados con el contexto económico de los planes, como son: la evolución negativa de la economía nacional y/o local; y el alto nivel de endeudamiento del gobierno local. Le sigue en el nivel 4 el riesgo denominado limitaciones en las iniciativas del gobierno local por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones. En este nivel se incluyen los riesgos que pueden generar pérdidas extensivas o de impacto mayor en la iniciativa estudiada.

Por otra parte, dos riesgos se ubicaron en el nivel medio de la escala, donde se estiman pérdidas altas que hacen necesario la adopción de medidas para su tratamiento. Son los siguientes riesgos: escasa participación de la población sobre los temas que les afectan; y excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local. El primer de los riesgos forma parte de los factores socioculturales que, en la subvariable genéricas, pueden afectar el desarrollo de la iniciativa pública y el segundo riesgo se engrana en la subvariable específicas, donde se abordan las características del marco político-institucional y normativo del sector público. Cuatro riesgos se ubicaron en el nivel 2 referido a los eventos con una

magnitud de impacto menor. Finalmente, siete riesgos se ubicaron en el nivel inferior de la escala, denominado insignificante.

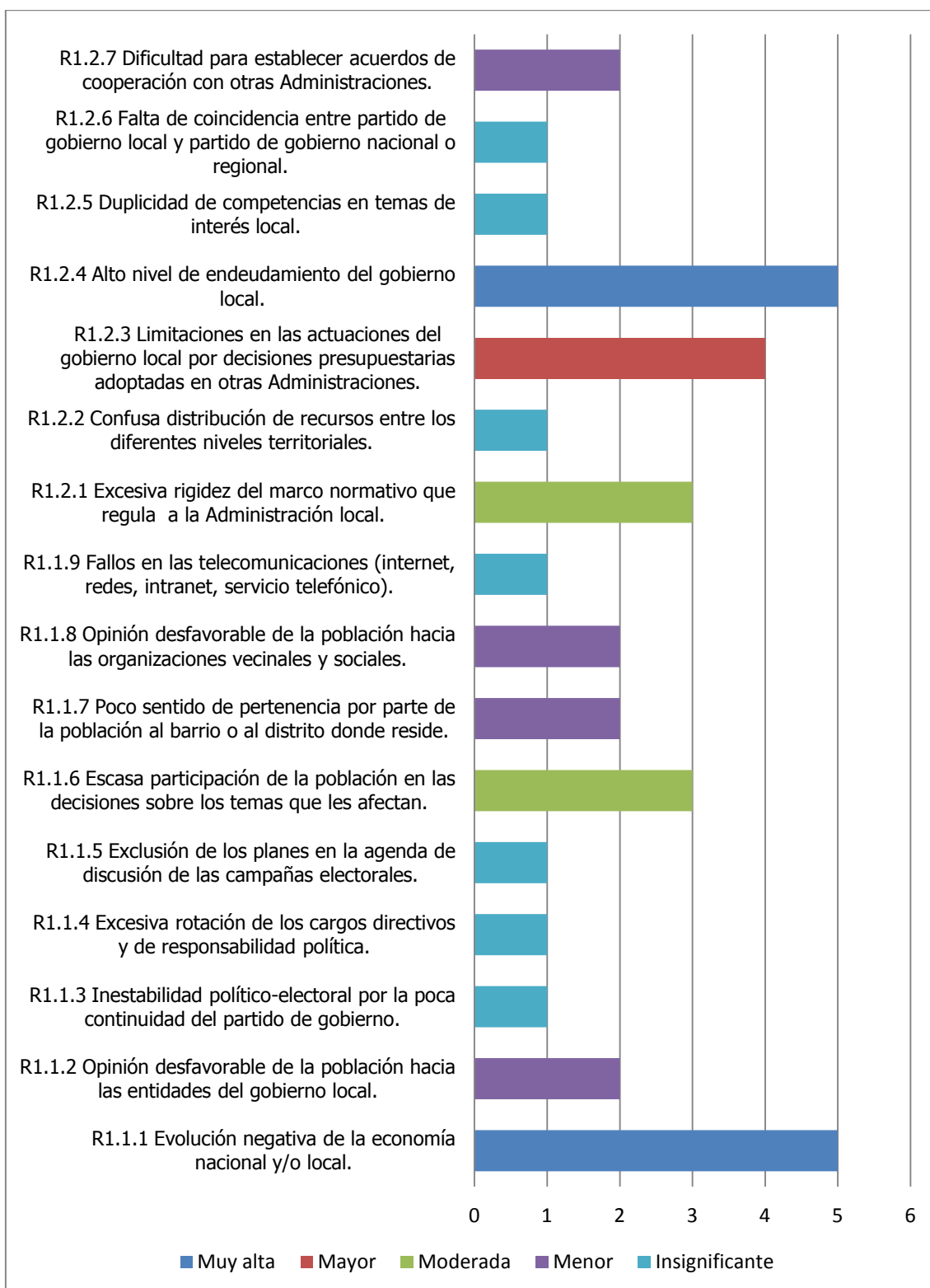


Figura 31. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable entorno (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.

3.2.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas

En el caso de los riesgos asociados a la variable redes estratégicas, el riesgo referido a la exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado se ubicó en el nivel 4 de la escala con una magnitud de impacto mayor. Por su parte el riesgo dificultad para articular el contenido del plan a otras iniciativas nacionales o regionales registró una magnitud de impacto moderada. El resto de los riesgos analizados se ubicaron en el nivel de magnitud menor con la posibilidad de generar pérdidas medias. Se trata de los siguientes riesgos: inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes; escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas; y dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan entre los participantes.

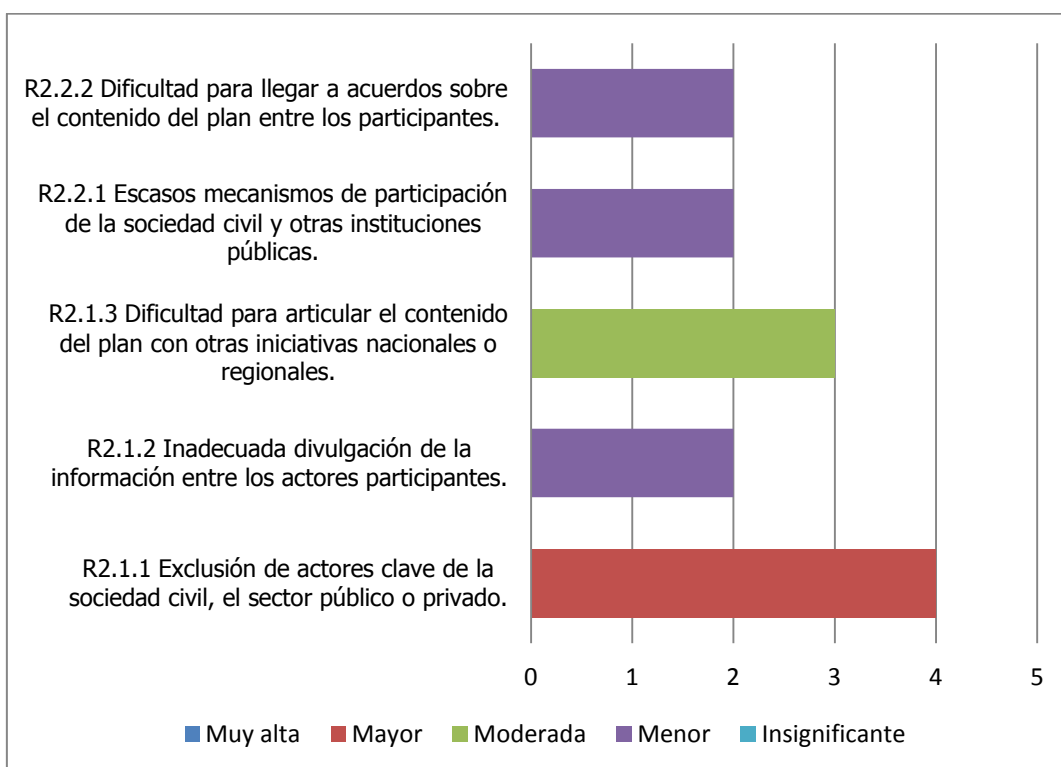


Figura 32. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable redes estratégicas (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.

3.2.3 Riesgos asociados a la variable marco estratégico

De los tres riesgos asociados a esta variable el referido a la dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan registró una magnitud de impacto moderada relacionada con unas expectativas de pérdida alta. El riesgo inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados se ubicó en el nivel 2 que se refiere a una magnitud de impacto menor. Por su parte, el riesgo escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local registró una magnitud de impacto insignificante, colocándose en el último nivel de la escala.

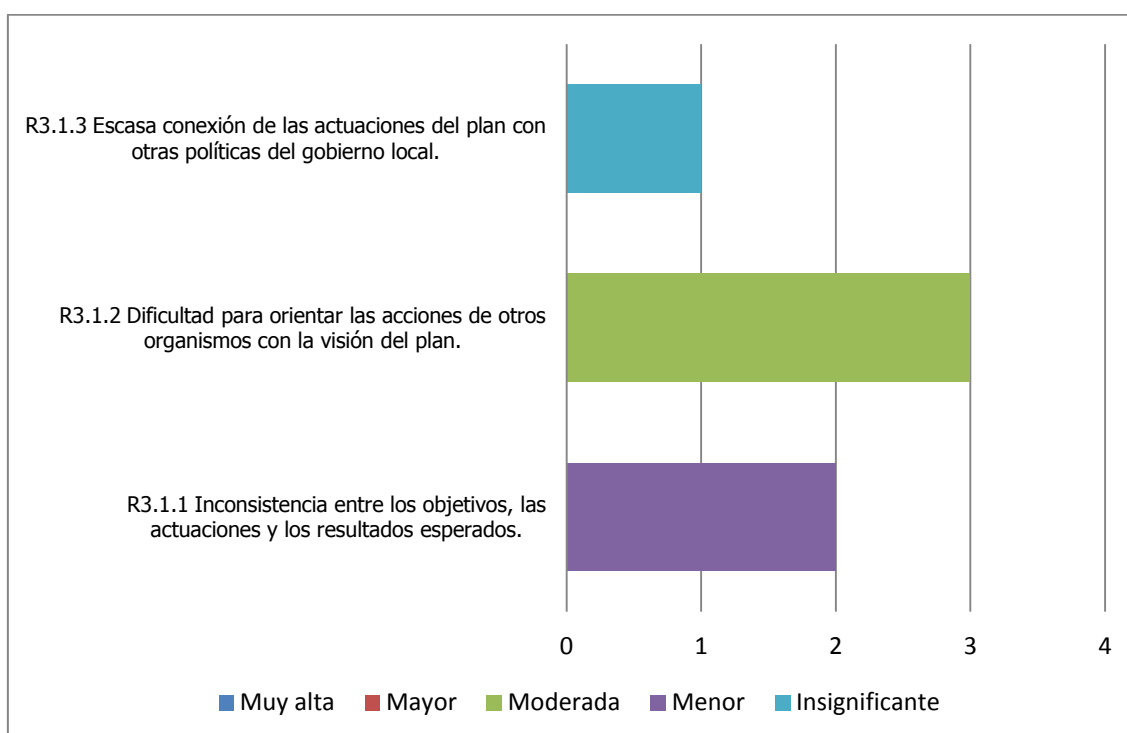


Figura 33. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable marco estratégico (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.

3.2.4 Riesgos asociados a la variable modelo de organización

De los riesgos asociados a la variable modelo de organización, solo el riesgo limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan, se ubicó en el nivel 5 de la escala. Se trata de un riesgos que pudiera afectar seriamente la sostenibilidad de los planes y su impacto es considerado altamente perjudicial. Un riesgo se ubicó en el nivel 4 con una magnitud mayor, se trata de la dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas de Gobierno. Dos riesgos interrelacionado entre sí se encuentran en el nivel medio de la escala, se trata de:

excesiva aplicación de procedimientos internos y la dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno. El primero de los riesgos se encuentra incluido en la subvariable procedimientos de gestión y el segundo en la subvariable cultura organizativa.

Dos riesgos se colocaron en el nivel 2 de la escala con un impacto menor sobre los PB. Se trata de los riesgos fallos en la coordinación y control de las tareas relacionadas con los planes y errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes (ambos incluidos en la subvariable estructura organizativa). Los siete riesgos restantes de la variable entorno registraron una magnitud de impacto insignificante, se ubicaron en el nivel más bajo de la escala.

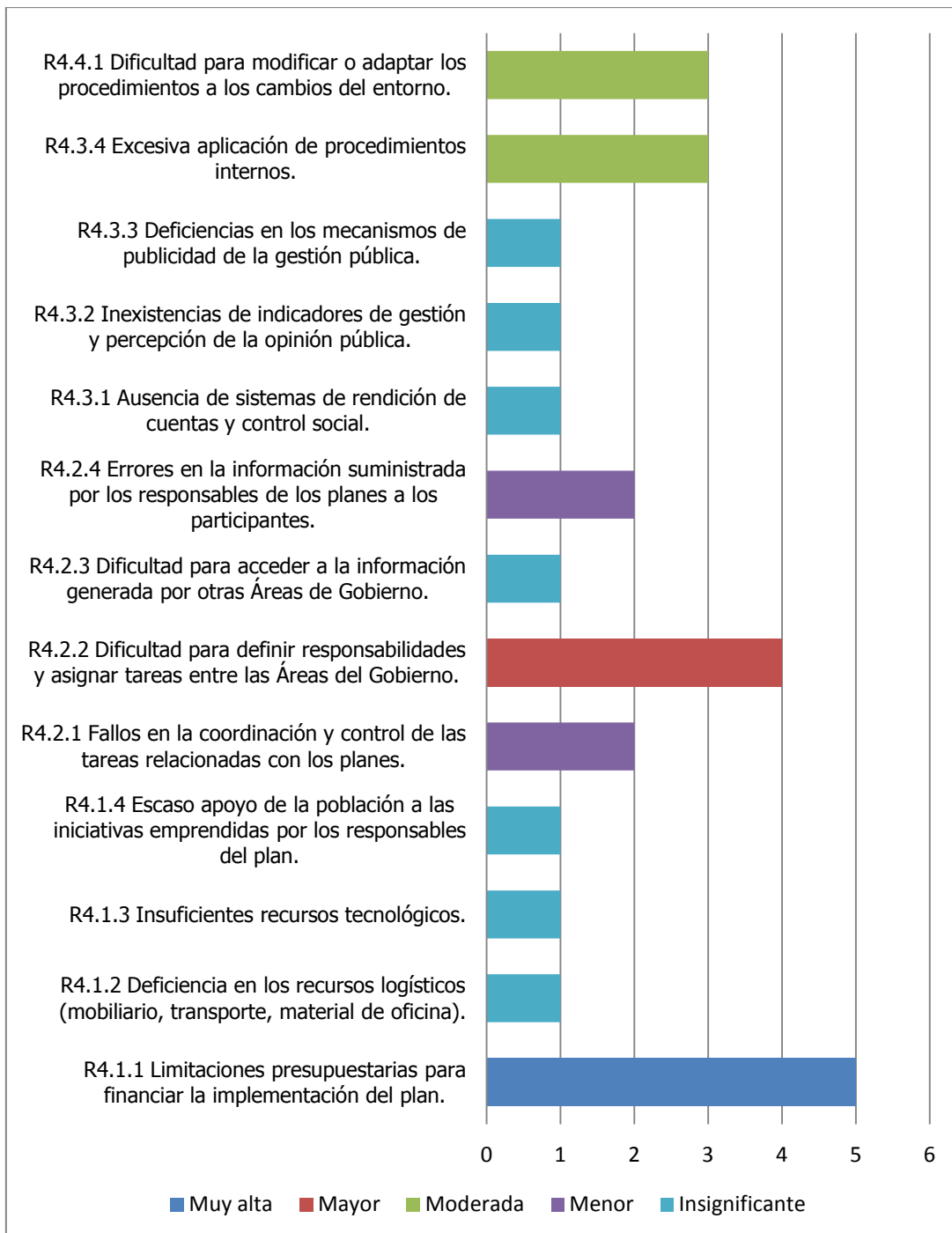


Figura 34. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable modelo de organización (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.

3.2.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos

De los cuatro riesgos asociados a la variable recursos humanos dos tienen capacidad de generar algún tipo de pérdida y el resto ningún perjuicio (ver Figura 35). El riesgo referido a la falta de compromiso del personal de otras dependencias de la

Administración local se ubicó en el nivel 4 de la escala, podría generar perjuicios extensivos y pérdidas altas a los PB. El riesgo insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas registró una magnitud de impacto moderada, con capacidad de producir pérdidas altas. Estos dos riesgos están vinculados a la subvariable que aborda las características personales de los miembros de la organización (número, cualificación, motivación etc.). Los riesgos dos restantes se ubican en el nivel más bajo de la escala, por lo que la magnitud de su impacto se considera insignificante.

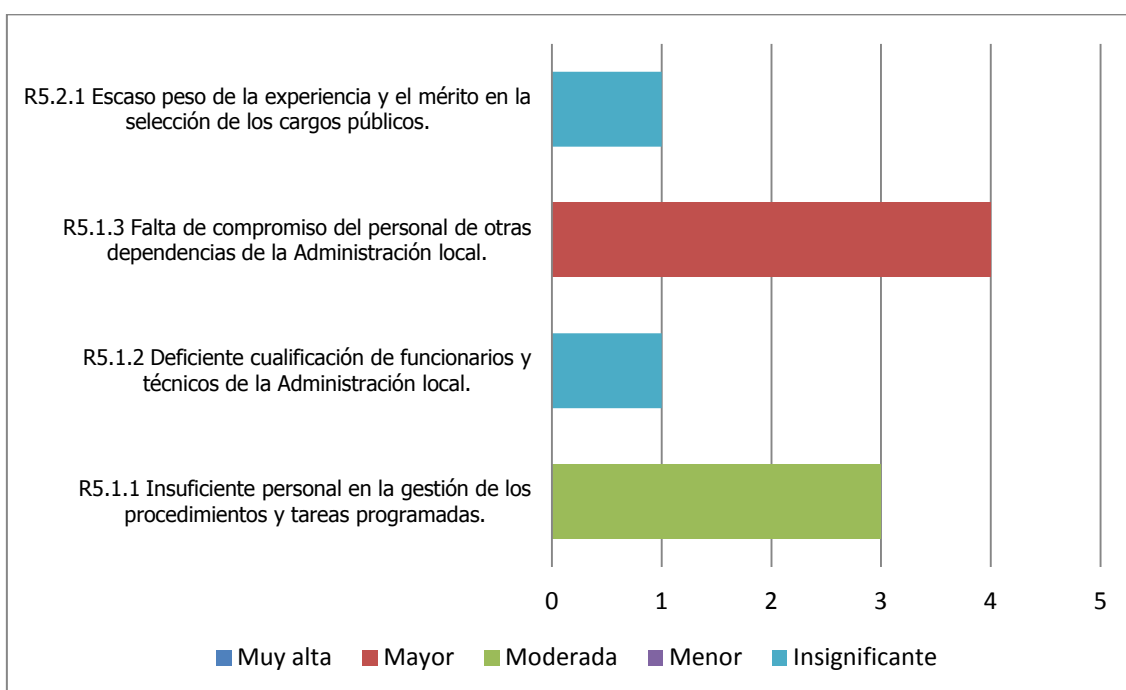


Figura 35. Magnitud del impacto de los riesgos asociados a la variable recursos humanos (escala 1 insignificante-5 muy alta). Fuente: elaboración propia.

3.3 Clasificación de los riesgos

Los resultados obtenidos tras la valoración de la probabilidad de ocurrencia y la magnitud del impacto de los riesgos se combinaron en una matriz de análisis cualitativa que permitió clasificar los riesgos en tres niveles, como son: extremo, alto, medio y bajo (ver Tabla 45). Esta información es uno de los principales inputs en el proceso de toma de decisiones que conduce al tratamiento del riesgo y por ende, a la adopción de medidas para mitigar sus efectos.

Los resultados arrojados por la matriz de análisis cualitativo reflejan que de los 41 riesgos analizados el 56% se ubican en el nivel bajo. No requieren la implementación

de mediadas para limitar sus efectos y podrían ser tolerados o aceptados por la organización durante el desarrollo de los planes. El 10% de los eventos son riesgos de nivel medio, es decir, pueden ser tolerados por la organización pero asegurando la existencia y operatividad de controles que permitan prevenir consecuencias negativas sobre el desarrollo de los planes. Por otra parte, el 22% de los riesgos analizados son considerados riesgos de nivel alto. Se trata de eventos que no pueden ser tolerados o aceptados por la organización (en lo que respecta a los PB) y por ende, requieren la adopción de medidas para mitigar sus efectos durante un determinado periodo de tiempo. Por último, un 12% de los riesgos son de nivel extremo. En este caso son eventos que ameritan la inmediata intervención de los miembros de la organización y de los actores clave para reducir sus efectos negativos en el desarrollo de los PB. En general, puede afirmarse que el 44% de los riesgos analizados requieren la adopción de algún tipo de medida o la implantación de controles administrativos y políticos que limiten sus efectos negativos.

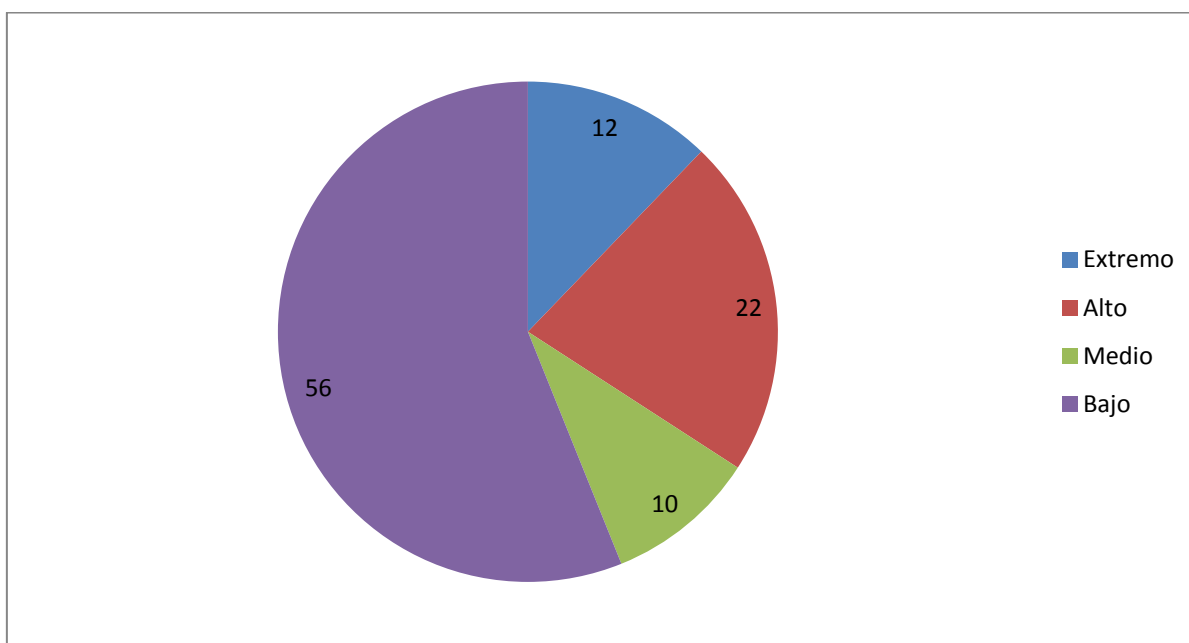


Figura 36. Clasificación de los riesgos (porcentaje sobre el total de riesgos identificados). Fuente: elaboración propia.

PROBABILIDAD	CONSECUENCIAS				
	Insignificante	Menor	Moderado	Mayor	Catastrófico
Casi certeza (si)	Alto	Alto	Extremo	Extremo	Extremo R1.1.1; 41.2.4; R4.1.1
Probablemente si	Medio R4.2.3	Alto R1.2.7	Alto R1.2.1	Extremo R1.2.3	Extremo
Posible (puede ser sí o no)	Bajo	Medio R2.2.1; R3.1.1	Alto R1.1.6; R2.1.3; R3.1.2; R4.3.4; R5.1.1	Extremo R4.2.2	Extremo
Probablemente no	Bajo	Bajo R2.1.2; R4.2.1	Medio	Alto	Extremo
Raro (no)	Bajo R1.1.3; R1.1.4; R1.1.5; R1.1.9; R1.2.2; R1.2.5; R1.2.6; R3.1.3; 4.1.2; R4.1.3; R4.1.4; R4.3.1; R4.3.2; R4.3.3; R5.1.2; R5.2.1	Bajo R1.1.2; R1.1.7; 1.1.8; R2.2.2; R4.2.4	Medio R4.4.1	Alto R2.1.1; R5.1.3	Alto

Tabla 45. Clasificación de los riesgos en la matriz de análisis cualitativo. Fuente: elaboración propia.

3.3.1 Riesgos de nivel bajo

Se presenta a continuación la relación de riesgos que se ubicaron en el nivel bajo con respecto al desarrollo de los PB, son los riesgos que no requiere medidas para su mitigación:

1. Riesgos asociados a la de variable entorno.

- R1.1.2 Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno local.
- R1.1.3 Inestabilidad político-electoral por la poca continuidad del partido de gobierno.
- R1.1.4 Excesiva rotación de los cargos directivos y de responsabilidad política.
- R1.1.5 Exclusión de los planes en la agenda de discusión de las campañas electorales.
- R1.1.7 Poco sentido de pertenencia por parte de la población al barrio o al distrito donde reside.
- R1.1.8 Opinión desfavorable de la población hacia las organizaciones vecinales y sociales.
- R1.1.9 Fallos en las telecomunicaciones (internet, redes, intranet, servicio telefónico).
- R1.2.2 Confusa distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales.
- R1.2.5 Duplicidad de competencias en temas de interés local.
- R1.2.6 Falta de coincidencia entre partido de gobierno local y partido de gobierno nacional o regional.

2. Riesgos asociados a la variable de redes estratégicas.

- R2.1.2 Inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes.
- R2.2.2 Dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan entre los participantes.

3. Riesgo asociado a la variable marco estratégico.

- R3.1.3 Escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local.

4. Riesgos asociados a la variable modelo de organización.

- R4.1.2 Deficiencia en los recursos logísticos (mobiliario, transporte, material de oficina).
 - R4.1.3 Insuficientes recursos tecnológicos.
 - R4.1.4 Escaso apoyo de la población a las iniciativas emprendidas por los responsables del plan.
 - R4.2.1 Fallos en la coordinación y control de las tareas relacionadas con los planes.
 - R4.2.4 Errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes.
 - R4.3.1 Ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.
 - R4.3.2 Inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública.
 - R4.3.3 Deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública.
5. Riesgos asociados a la variable recursos humanos.
- R5.1.2 Deficiente cualificación de funcionarios y técnicos de la Administración local.
 - R5.2.1 Escaso peso de la experiencia y el mérito en la selección de los cargos públicos.

3.3.2 Riesgos de nivel medio

Los siguientes riesgos se ubicaron en el nivel medio, son riesgos que requieren verificar si se cuentan con controles que permitan mitigar sus efectos:

1. Riesgos asociados a la variable redes estratégicas.
 - R2.2.1 Escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas.
2. Riesgos asociados a la variable marco estratégico.
 - R3.1.1 Inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados.
3. Riesgos asociados a la variable modelo de organización.
 - R4.2.3 Dificultad para acceder a la información generada por otras Áreas de Gobierno.
 - R4.4.1 Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.

3.3.3 Riesgos de nivel alto

El conjunto de riesgos que se presentan a continuación son de nivel alto. Se trata de riesgos que deben ser mitigados con el establecimiento de controles políticos y/o administrativos en un lapso de tiempo determinado:

1. Riesgos asociados a la variable entorno.
 - R1.1.6 Escasa participación de la población en las decisiones sobre los temas que les afectan.
 - R1.2.1 Excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local.
 - R1.2.7 Dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones.
2. Riesgos asociados a la variable redes estratégicas.
 - R2.1.1 Exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado.
 - R2.1.3 Dificultad para articular el contenido del plan con otras iniciativas nacionales o regionales.
3. Riesgos asociados a la variable marco estratégico.
 - R3.1.2 Dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan.
4. Riesgos asociados a la variable modelo de organización.
 - R4.3.4 Excesiva aplicación de procedimientos internos.
5. Riesgos asociados a la variable recursos humanos.
 - R5.1.1 Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.
 - R5.1.3 Falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local.

3.3.4 Riesgos de nivel extremo

En el caso de los riesgos de nivel extremo la relación de eventos identificados es la siguiente. Son riesgos que requieren acciones inmediatas para mitigar sus efectos.

1. Riesgos asociados a la variable entorno.
 - R1.1.1 Evolución negativa de la economía nacional y/o local.

- R1.2.3 Limitaciones a las iniciativas del gobierno local por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones.
 - R1.2.4 Alto nivel de endeudamiento del gobierno local.
2. Riesgos asociados a la variable modelo de organización.
- R4.1.1 Limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan.
 - R4.2.2 Dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas del Gobierno.

3.4 Análisis de los resultados obtenidos

El objetivo de este epígrafe es explicar los resultados obtenidos en la clasificación de los riesgos de acuerdo con los cuatro niveles previamente estudiados (bajo, medio, alto y extremo). Partiendo de la idea que el riesgo es una construcción social y cultural en la que intervienen las características personales, los valores, las creencias, corrientes de opinión, símbolos e ideologías; se trata de definir los aspectos que han contribuido a la construcción de los resultados obtenidos y su incidencia real sobre el desarrollo de los PB. Para ello, los argumentos que se exponen se sustentan en un conjunto de fuentes como son: las características del contexto de la política expuesto en el capítulo VI; los indicadores socioeconómicos extraídos de los trabajos de investigación reseñados en ese mismo capítulo; estudios de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS); los resultados de las consultas ciudadanas "Madrid participa" efectuadas en los distritos con barrios donde se implementan los planes; y fundamentalmente, el resultado de las entrevistas personales realizadas en el marco de la investigación.

En este epígrafe se continúa utilizando la relación de variables incluidas en el modelo teórico como ejes conductores de la explicación (entorno, redes estratégicas, marco estratégico, modelo de organización y recursos humanos).

3.4.1 Sobre los riesgos de nivel bajo

3.4.1.1 Riesgos asociados a la variable entorno

Uno de los riesgos de nivel bajo asociado a la variable de entorno es la opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno local. Un aspecto de peso

al analizar este riesgo ha sido la percepción que, durante muchos años, ha mantenido la población sobre los gobiernos locales. Los ciudadanos suelen valorar muy negativamente el funcionamiento del conjunto de las Administraciones en España, pero los Ayuntamientos son las instituciones mejor evaluadas (por delante de las Administración Autónoma y la Administración General del Estado) en temas clave como: rapidez en sus respuestas, mejor trato a los ciudadanos, difusión de información entre la población y eficacia en la implementación de sus actuaciones (CIS, Estudio nº 2.944, 2012). La existencia de una matriz de opinión consolidada en el tiempo que se sustente en estas ideas, determina en gran medida la percepción del riesgo.

Otros riesgos de nivel bajo asociados a la variable entorno son: la inestabilidad político-electoral por la poca continuidad del partido de gobierno y la excesiva rotación de los cargos directivos y de responsabilidad política. Es comprensible que estos riesgos se consideren de escaso impacto en el desarrollo de los planes. El anterior Alcalde de Madrid Alberto Ruiz Gallardón (promotor de los PB) fue reelegido con el apoyo del Partido Popular (PP) en dos oportunidades (2008 y 2011). A pesar de su separación del cargo a finales de 2011, el dominio de este partido en el gobierno municipal de Madrid se ha mantenido estable y sin mayores sobresaltos, salvo los ajustes que se han hecho en los cargos altos y medios de la estructura administrativa del gobierno local. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los actores públicos involucrados en el desarrollo de los planes (junio-julio de 2012), en los últimos cuatro años ha sido escasa la rotación de los cargos directivos o los cambios internos en la Dirección General de Participación Ciudadana que hayan podido afectar significativamente la estructura organizativa del Ayuntamiento y por ende, el desarrollo de los PB.

La valoración de otro riesgo de entorno como es: la exclusión de los planes de la agenda de discusión de las campañas electorales, se ha visto influida también por la realidad anteriormente descrita. La política de reequilibrio territorial del Ayuntamiento de Madrid ha sido una de las banderas electorales de Alberto Ruiz Gallardón durante sus dos campañas de reelección. Los PB se han mantenido siempre en la agenda de discusión. Muestra de ello es que en mayo de 2011 (en plena campaña electoral), el Alcalde de Madrid y candidato del PP suscribió un compromiso público con el presidente de la FRAVM por el que se comprometía a realizar, si ganaba las elecciones, 85 actuaciones solicitadas por las asociaciones de vecinos de la ciudad (Europa Press, 11/05/2011). Las características de las actuaciones comprometidas (principalmente de carácter social) reforzaron la inclusión en la agenda electoral de los temas relacionados

con el reequilibrio territorial de la ciudad y garantizó la continuidad de los PB en la siguiente legislatura.

Los resultados de las elecciones municipales y regionales de mayo de 2011 y posteriormente, los resultados de las elecciones nacionales de ese mismo año; configuraron un escenario político en España y en la ciudad de Madrid que permite entender porque la falta de coincidencia entre el partido del gobierno local y el partido del gobierno nacional o regional fue valorado por los actores como un riesgo de nivel bajo. Se trata sin duda de un riesgo con escaso impacto en el desarrollo de los PB (desde una perspectiva negativa). Al controlar un mismo partido los tres ámbitos de gobierno (municipal, regional y nacional), no se esperan conflictos o situaciones adversas que obstaculicen las iniciativas de una u otra Administración, salvo aquellas diferencias que puedan generarse como consecuencia de la lucha entre las facciones del mismo partido.

Por otra parte, el poco sentido de pertenencia de la población al barrio o al distrito donde reside y la opinión desfavorable de la población hacia las organizaciones vecinales y sociales, son dos riesgos de nivel bajo que reflejan el grado de confianza social existente. La historia de la mayoría de los barrios donde se desarrollan los planes y los lazos de solidaridad que se han creado entre sus miembros permiten entender estos resultados. En su mayoría, los barrios objeto de los planes han sufrido con especial intensidad las consecuencias negativas de las crisis económicas padecidas por la ciudad de Madrid durante las últimas décadas (Méndez, et al. 2006: 13). Son barrios que cuentan con un amplio tejido asociativo y con un fuerte sentido de pertenencia que se refleja en la identificación de sus habitantes con el territorio donde residen. Estas características les han permitido mantener una lucha constante por sus reivindicaciones, a través de amplias e históricas movilizaciones sociales y vecinales como la denominada "movimiento por la dignidad del sur".

Otro riesgo de nivel bajo es: los fallos en las telecomunicaciones (internet, redes, intranet, servicio telefónico). Se trata de un riesgo con un insignificante impacto en los planes, debido al escaso peso que tienen las nuevas tecnologías en su desarrollo. El papel asignado a las nuevas tecnologías se limita a brindar soporte técnico en las tareas de información y procesamiento de datos. Se ha promovido la activación de una sección específica en el portal de Madrid Participa ([Madrid participa](#)) donde cualquier usuario puede acceder a la documentación disponible. El uso del correo electrónico se

ha fomentado entre las entidades vecinales para mantener una comunicación rápida y fluida durante la vigencia de los planes. Por este canal se los actores intercambian sus propuestas; realizan las convocatorias a las reuniones de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento; se difunde la agenda de las reuniones y se envían los detalles de los proyectos elaborados por las Áreas de Gobierno y las entidades ciudadanas.

La confusa distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales y la duplicidad de competencias en temas de interés local son dos riesgos de nivel bajo de la variable entorno con una estrecha relación entre sí. Los actores consideran el marco político-institucional como estable y claro en cuanto a las fuentes de financiación y competencias de la Administración local, no se plantea un escenario en el que sus características puedan afectar significativamente el desarrollo de los planes. Sin embargo, algunas posiciones encontradas se podrían suscitar con respecto a la duplicidad de competencias entre el gobierno regional y local en materia educativa y de empleo.

A diferencia de los PEI donde se comprometieron actuaciones que requerían la intervención de otros organismos públicos como el Ministerio de Fomento, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), el Ministerio del Interior o la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (Arenilla, 2011b: 47; los PB se han centrado exclusivamente en temas de competencia municipal, limitando la incidencia de otros organismos en su implementación. Un aspecto interesante que se pudo observar en las entrevistas realizadas a los actores sociales es el conocimiento que tenían del reparto competencial entre las administraciones, a pesar que esta cuestión puede considerarse muy técnica. Esto se debe en gran medida a la trayectoria histórica de los representantes de las entidades vecinales entrevistados, muchos de los cuales se han mantenido inmersos en el mundo asociativo por décadas liderando procesos de negociación con las distintas administraciones y participando activamente en los movimientos reivindicativos que llevo a la implementación del Plan 18.000.

3.4.1.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas

Un riesgo de nivel bajo asociado a esta variable es la inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes. En el marco de los PB la entidad coordinadora de los planes ha creado un sistema de medición que le permite obtener información oportuna sobre el estado de las actuaciones programadas, mediante la

realización de una evaluación de eficacia. De acuerdo con la valoración de los actores involucrados en los planes, el intercambio de información suele ser fluido entre las partes. La Dirección General de Participación Ciudadana remite a los actores sociales cualquier información adicional que estos soliciten sobre los planes y elabora reportes anuales donde se evalúa su implementación. La FRAVM actúa como intermediario entre el Ayuntamiento de Madrid y las entidades vecinales en la presentación de peticiones y remisión de información.

En algunos casos, la información que el Ayuntamiento de Madrid suministra de la implementación de ciertas actuaciones es de carácter distrital, debido a las dificultades administrativas que tienen para obtener datos en el ámbito barrial. Al valorar la utilidad de estos datos entran en juego los lazos de confianza entre los actores. Las entidades vecinales confían en la fiabilidad de los datos aportados por la Dirección General de Participación Ciudadana y en la debida aplicación del principio de atención preferente a los barrios beneficiados por los planes. No obstante, algunos representantes vecinales suelen cuestionar la escasa divulgación de información hacia el exterior, dirigida a los ciudadanos. Se refieren principalmente a la promoción de las actividades contempladas en los planes.

La dificultad de los participantes para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan es otro riesgo de nivel bajo asociado a la variable redes estratégicas. La voluntad de los actores públicos y sociales de lograr consensos en el seno de las instancias participativas como las Comisiones Ciudadanas de Concertación o de Seguimiento se refleja en la propia vigencia de los planes y en la ampliación de esta iniciativa a otros barrios de la ciudad. La vigencia del Protocolo de Intenciones suscrito por el Alcalde de la ciudad y el presidente de la FRAVM, brinda además un marco formidable que allana el camino en este tema. Para algunos los actores entrevistados la incidencia de este riesgo en los planes se pudiera relacionar más con el tiempo requerido para lograr esos acuerdos. La búsqueda de consenso en el diseño de los programas y proyectos contemplados en los planes puede ser demasiado lenta e impedirle a los participantes abordar de manera expedita las cuestiones de urgencia que requieran una acción inmediata.

3.4.1.2 Riesgos asociados a la variable marco estratégico

La escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local es un riesgo de nivel bajo asociado a la variable marco estratégico. El carácter transversal del concepto de desequilibrio territorial hace necesario la adecuada articulación de las actuaciones que se contemplen en cualquier intervención pública para solventar las desigualdades existentes (Zoido y Caballero, 2001: 54). Las actuaciones comprometidas en los planes son actuaciones que, en su mayoría, ya son implementadas por las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid y las Juntas Municipales de Distrito. La diferencia de los planes con el resto de las actuaciones municipales es el principio de atención preferente, es decir el carácter prioritario de los barrios y de sus habitantes a la hora de reorientar los recursos disponibles.

Se deduce que el contenido de los planes se encuentra plenamente articulado a una buena parte de las políticas y programas del gobierno municipal. Lo que puede considerarse una debilidad de los planes en cuanto a lo novedoso de su contenido, se puede entender como una fortaleza para su adecuada implementación. Una deficiente articulación de las actuaciones municipales tiende a reducir su impacto social y crea condiciones propicias para que se produzcan solapamientos entre las entidades de una misma Administración.

3.4.1.5 Riesgos asociados a la variable modelo de organización

La deficiencia en los recursos logísticos (mobiliario, transporte, material de oficina) y la insuficientes recursos tecnológicos se consideran riesgos de nivel bajo, con una escasa probabilidad de ocurrencia e impacto sobre los planes. Los actores participantes no ponen en duda la suficiencia de los recursos logísticos y tecnológicos de los que dispone la Administración local para el cumplimiento de sus tareas. Este resultado está en sintonía con la matriz de opinión que sobre estos temas tienen la mayoría de los ciudadanos. El estado de las instalaciones de las instituciones públicas y la facilidad para comunicarse con las oficinas públicas a través de Internet son los aspectos mejor valorados por los españoles (primero y segundo lugar respectivamente) al analizar el funcionamiento de las tres Administraciones (CIS, Estudio nº 2.944, 2012).

Otros riesgos de nivel bajo son: el escaso apoyo de la población a las iniciativas emprendidas por los responsables del plan y los fallos en la coordinación y control de

las tareas relacionadas con los planes. Estos riesgos se refieren al trabajo de la Dirección General de Participación Ciudadana como entidad coordinadora del proceso participativo. Ninguno de los actores consultados puso en duda la capacidad de esta instancia del Ayuntamiento de Madrid para cumplir con las responsabilidades asignadas y mucho menos para sacar adelante los planes. Las tareas de coordinación por parte de la Dirección General de Participación Ciudadana se ha materializado en la adopción de medidas para evitar contradicciones entre las diferentes unidades del gobierno local que intervienen en los planes; establecer mecanismos de cooperación e intercambio de información sin llegar a interferir con los objetivos propios de cada unidad administrativa; y orientar los esfuerzos de los participantes a la consecución del objetivo común que se ha planteado en la política de reequilibrio territorial y particularmente en los PB (Villoria, 2010: 91).

Cuatro riesgos de la variable modelo de organización son de nivel bajo y se encuentran vinculados entre sí. Se trata de los siguientes: errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes; la ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social; la inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública; y las deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública. Son riesgos que giran en torno a la existencia de sistemas de información que brinden transparencia a los planes y faciliten la rendición de cuenta de sus principales promotores ante los ciudadanos.

Al respecto el Protocolo de Intenciones firmado por el Alcalde de Madrid y el presidente de la FRAVM establece el compromiso del gobierno local, de hacer seguimiento y evaluaciones anuales a los planes mediante el diseño de un sistema de medición. Este sistema se utiliza actualmente en el proceso participativo y está compuesto de una serie de indicadores cuyos objetivos son: determinar el grado de cumplimiento de las metas propuesta para cada actuación; conocer el grado de ejecución de los planes en su conjunto, y valorar el grado de satisfacción ciudadana con las actuaciones ejecutadas y los servicios prestados. Los resultados que genera el sistema se utilizan para elaborar los informes de seguimiento, así como los reportes anuales de evaluación que se presentan en el seno de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de cada barrio. De no existir este abanico de herramientas que facilitan la rendición de cuenta, sería incongruente para la Administración local mantener un discurso de participación, apertura y transparencia en el desarrollo de las iniciativas públicas, frente a conductas opacas, excesivamente verticales y burocratizadas (Villoria, 2010: 93)

3.4.1.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos

Dos riesgos son considerados de nivel bajo en la variable recursos humanos, estos son: la deficiente cualificación de funcionarios y técnicos de la Administración local y el escaso peso de la experiencia y el mérito en la selección de los cargos públicos. Sobre el primer riesgo cabría apuntar que en España existe una matriz de opinión entre los ciudadanos que valora positivamente la cualificación de los funcionarios y técnicos de la Administración. Así lo demuestra una de las valoraciones hechas por el CIS, donde la capacidad profesional de los funcionarios y técnicos del sector público se encuentra entre los aspectos mejor valorados por los españoles cuando analiza el funcionamiento de la Administración (CIS, Estudio nº 2.944, 2012). Con respecto al segundo riesgo (escaso peso de la experiencia y el mérito en la selección de los cargos públicos) ni los actores públicos, ni los sociales cuestionan los criterios y procedimientos establecidos en la Administración local para acceder a los cargos públicos.

3.4.2 Sobre los riesgos de nivel medio

3.4.2.1 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas

Los escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas son un riesgo medio en el desarrollo de los PB. En general, la opinión pública española considera que no existen suficientes mecanismos que garanticen a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones. De acuerdo con los estudios del CIS la gran mayoría de los españoles piensa que los políticos son quienes terminan tomando todas las decisiones al margen de los ciudadanos (CIS, Estudio nº 2.860, 2011). Esta matriz influye en la percepción de los actores a la hora de analizar riesgos relacionados con la participación en los asuntos públicos.

El proceso que lleva a la elaboración de los PB contempla una serie de mecanismos de participación de carácter corporativo que fortalecen el papel de la FRAVM y de las entidades vecinales y confirman su rol como principales interlocutores ante el Ayuntamiento de Madrid en materia de reequilibrio territorial de la ciudad. Como ya se observó en la descripción de los planes, estos mecanismos de participación se caracterizan por la constitución de comisiones cerradas en las que intervienen los principales actores de la red y subredes de la política. Existen escasos mecanismos que

propicien la participación individual de los ciudadanos o de otras entidades no vinculadas con la FRAVM.

A pesar de verse beneficiados por las características del modelo participativo adoptado, algunos representantes de las entidades vecinales involucradas en los planes han llamado la atención sobre la necesidad de incluir mecanismos de participación de naturaleza más plural que los vigentes. Una de las mayores consecuencias de este riesgo para los planes es la configuración de un escenario donde las valoraciones de un sector específico de la sociedad civil terminen marcando la orientación de las actuaciones municipales, en materia de reequilibrio territorial de la ciudad. Otro escenario negativo es la posibilidad de que todo el proceso participativo pierda legitimidad por la exclusión de otros actores clave.

3.4.2.2 Riesgos asociados a la variable marco estratégico

La inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados es un riesgo medio asociado al marco estratégico. La literatura sobre reequilibrio territorial muestra que solo la definición clara del problema tiene una alta complejidad, debido a la transversalidad de los temas que deben tenerse en cuenta. Además, la intervención pública debe resolver una serie de dilemas que inciden directamente en la fijación de los objetivos. Los actores deben dilucidar si quieren que entre los territorios prime la igualdad o la equidad; si se debe respetar la diversidad o es necesario avanzar hacia la uniformidad territorial. A la hora de establecer los objetivos y definir las actuaciones que deben llevarse a cabo, abordar estas cuestiones representa en sí mismos un proceso complejo que tiene una alta incidencia en el desarrollo de los planes y en general, de cualquier actuación pública.

Los PB tienen una primera dificultad de partida en la definición de sus objetivos y actuaciones. Resulta complicado para el Ayuntamiento de Madrid diseñar programas que atiendan específicamente a los barrios como unidades de intervención, pues esto requiere la reorientación de recursos presupuestarios y humanos que usualmente se emplean bajo la lógica distrital o de la ciudad en su conjunto. Esta dificultad es mayor cuando los actores sociales han exigido que los programas y las actuaciones propuestas sean novedosos; es decir que se diferencien del resto de las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid, incluidos los PEI.

La incidencia de este riesgo en el desarrollo de los planes se puede observar en todo el proceso planificador. De acuerdo con los actores entrevistados no contar con objetivos claros generó serias dificultades en la etapa de identificación de necesidades y elaboración de propuestas. En el marco de las Comisiones Ciudadanas de Concertación de los primeros 16 planes, la revisión y adecuación de las propuestas vecinales ameritó una importante inversión de tiempo y esfuerzo de los funcionarios y técnicos del Ayuntamiento de Madrid para adecuarlas a las características de los planes. No estaba claro en ese momento el alcance de la iniciativa que se ponía en marcha y las características del problema que se abordaba. Una escasa claridad del camino que se esperaba recorrer ha limitado la obtención y sistematización de información en los barrios y ha dificultado la focalización de las actuaciones. Muchos proyectos diseñados por las entidades vecinales para su financiación directa en el marco de los PB, suelen ser rechazados por la entidad coordinadora debido al escaso impacto social de las actuaciones que se plantean.

3.4.2.3 Riesgos asociados a la variable modelo de organización

La dificultad para acceder a la información generada por otras Áreas de Gobierno es un riesgo de nivel medio que tiene un especial interés por la multiplicidad de organismos municipales que intervienen en la implementación de los planes. Las principales fuentes de información sobre el desarrollo de los planes son las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid y las Juntas Municipales de Distrito, por lo que su papel es clave en las fases de concertación, seguimiento y evaluación de los PB. Está claro que cualquier dificultad que se produzca en el flujo de información hacia la Dirección General de Participación Ciudadana (quien actúa como entidad responsable de la coordinación del proceso participativo) afecta de manera considerable el proceso de toma decisiones.

El intercambio de información en los PB tiene como principal dificultad que el barrio no es por excelencia el ámbito de actuación del Ayuntamiento de Madrid, esto limita la obtención de información oportuna sobre la implementación de la mayoría de las actuaciones comprometidas. Los datos estadísticos objetivos se manejan principalmente a nivel de distrito o barrios administrativos; lejos del concepto de barrio histórico que se sustenta el marco espacial de los PB. Esta realidad ha obligado tanto a las Áreas de Gobierno como a las Juntas Municipales de Distrito a redefinir (cuando es posible hacerlo) las herramientas de medición utilizadas hasta el momento e incluir

indicadores que se adapten al nuevo marco espacial. Las consecuencias de este hecho sobre los planes se observan con mayor nitidez en las fases de seguimiento y evaluación, donde se produce el intercambio de un importante volumen de datos entre los actores públicos participantes. Cuando se ha recurrido a datos que no están relacionados con la unidad espacial de intervención, se ha limitado el alcance real de la evaluación y se han producido tensiones en el seno de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento.

Otro riesgo de nivel medio relacionado con la variable modelo de organización es la dificultad para modificar o adaptar los procedimientos de la Administración a los cambios del entorno. Al valorar este riesgo, en las percepciones de los actores ha incidido la visión negativa que suele tenerse de la Administración y de lo público, en cuanto a su capacidad para adaptarse a los cambios y responder de manera expedita a las solicitudes de los ciudadanos. Las tendencias de la opinión pública sobre este tema son claras. Un alto porcentaje de los españoles valora negativamente aspectos de la Administración como la sencillez en los tramites o papeleos necesarios para realizar una gestión y el tiempo que tarda las organizaciones públicas para responder a los requerimientos de un particular (CIS, Estudio nº 2.944, 2012).

3.4.3 Sobre los riesgos de nivel alto

3.4.3.1 Riesgos asociados a la variable entorno

De la variable entorno tres riesgos se han considerados de nivel alto, como son: la escasa participación de la población en las decisiones sobre los temas que les afectan; la excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local; y la dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones. Sobre el primer riesgo hay que tener en cuenta que, cuando se habla de desarrollo territorial, la participación es un medio fundamental para la construcción y fortalecimiento de la denominada institucionalidad blanda.

Como se planteó en el capítulo VI, favorece el reequilibrio territorial de la ciudad, al propiciar la consolidación de los lazos de confianza entre sus habitantes, reducir los costos de transacción e impulsar el intercambio de recursos entre sus miembros. La eficacia de una iniciativa de las características de los PB depende en gran medida del involucramiento de los ciudadanos en todas las etapas que conducen al desarrollo de

las actuaciones programadas, ya sea el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación de los planes. Los datos arrojados por el CIS son muy esclarecedores sobre la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés general. El 76,6% de la población nunca ha asistido a alguna reunión o consulta local organizada por su municipio y solo el 34,7% pertenece o ha pertenecido en el pasado a alguna asociación (CIS, Estudio nº 2.860, 2011). Sin embargo, no se trata de asociar este problema únicamente a la predisposición de los ciudadanos para participar, también influyen en este sentido, las expectativas incumplidas por parte de la clase política de una participación plural y abierta. No en vano se afirma "que las grandes decisiones que afectan la vida pública continúan siendo adoptadas por los políticos y los grupos burocráticos, en convivencia con los grupos o sectores poderosos de la sociedad" (Baena, 2000: 203). De ahí que una mayoría de españoles consideren (no sin razón) que participar daría igual, por cuanto los políticos no harían caso de las opiniones expresadas por los ciudadanos y al final terminan adoptando todas las decisiones (CIS, Estudio nº 2.860, 2011).

Los resultados arrojados por las consultas ciudadanas que, en el marco de la iniciativa Madrid participa, se han hecho en algunos distritos con barrios beneficiados por los PB (Latina, Carabanchel y Puente de Vallecas) confirman el escaso interés de la población de involucrarse en los asuntos públicos. Sin dejar de lado, las limitaciones del gobierno municipal para promover el conocimiento de los órganos estables de participación existentes en la localidad y la escasa eficacia de los canales de participación que se encuentran en funcionamiento. En el caso del distrito de Puente de Vallecas, los resultados de la consulta muestran que sólo un 15,4% de los ciudadanos valora su participación en los asuntos públicos municipales como: notable o excelente. El 40,4% de los ciudadanos ve con escepticismo su implicación o participación en los asuntos públicos municipales, debido a varias razones como son: no se facilita la participación; las opiniones no son tomadas en cuenta por lo que gobiernan; o la participación se considera una pérdida de tiempo (Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos, 2007: 135).

Cuando se pidió a los ciudadanos del distrito de Carabanchel que valoraran los canales de participación existentes en la localidad, el resultado que se obtuvo fue un elevado índice de desconocimiento de la población encuestada sobre la existencia de los canales que se sometían a evaluación. Una síntesis de estos resultados confirman esta idea: el 87% de la población consultada manifestó no conocer los Plenos del

Ayuntamiento; el 89,2% no conocen los Consejos Territoriales; el 89,4% de la población desconocen los Consejos Locales de Infancia y Adolescencia; el 88,4% señaló desconocer la existencia de las Mesas de Diálogo y Convivencia; el 87,5% expresó que desconocía la Junta Local de Seguridad; y un 74,4% de los ciudadanos no manifestaron no conocer las Consultas Ciudadanas (Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos, 2009: 223-285). En el distrito de Latina, el mayor porcentaje de los encuestados (34%) valoró como regular los canales de participación existentes en el municipio (Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos, 2008: 202).

La excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local es otro riesgo de nivel alto asociado a la variable de entorno. En este caso, los actores involucrados en los planes consideran que la diversidad y las características de las normas existentes limitan las actuaciones municipales, al hacer menos flexibles los procesos de toma de decisiones. En las entrevistas de los actores sociales algunas entidades basaban sus percepciones en las experiencias que han tenido en la gestión de los proyectos financiados directamente por el Ayuntamiento de Madrid en el marco de los PB. En este sentido, la excesiva rigidez del marco normativo se vincula con la regulación de temas como: la contratación de servicios, el otorgamiento de subvenciones, y la rendición de cuenta de los gastos efectuados.

La dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones es un riesgo de nivel alto que forma parte de la variable entorno. Sobre este riesgo en particular deben considerarse dos aspectos. En primer lugar, el contenido de los PB se centra exclusivamente en actuaciones de competencia municipal, sin embargo, los planes contienen una actuación que se refiere a la promoción de la constitución de una comisión de trabajo temática sobre educación, centralizada para todos los barrios. En esta comisión participaría un representante de la Comunidad de Madrid (Consejería de Educación); representantes del Ayuntamiento de Madrid; y representantes de la FRAVM. Si bien la comisión llegó a constituirse, el esfuerzo que requirió su puesta en marcha generó importantes tensiones entre la Administración local y regional. Además, se produjo un importante retraso en su constitución y los actores sociales terminaron cuestionando su efectividad, de manera que surgieron tensiones en el seno de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento.

En segundo lugar, ha tenido una incidencia clara en la valoración de este riesgo la experiencia vivida por los actores públicos y sociales con los PEI. En estos planes se incluyeron actuaciones que requerían para su implementación el acuerdo con otras Administraciones. En la mayoría de los casos, los resultados obtenidos tras largas negociaciones han sido la modificación o sustitución del contenido de las actuaciones para poder garantizar su implementación; o simplemente la paralización de la actuación por falta de acuerdo con los organismos regionales y nacionales competentes¹⁹.

3.4.3.2 Riesgos asociados a la variable redes estratégicas

En lo que respecta a la variable redes estratégicas destaca como riesgo alto la exclusión de actores clave de la sociedad civil, del sector público o privado. Este es un riesgo relacionado con la participación en la toma de decisiones, pero atendiendo a las características de la red y subredes de política que se han formado en torno a los PB. La FRAVM se ha convertido en el principal interlocutor del Ayuntamiento de Madrid en la política de reequilibrio territorial de la ciudad. Tiene la capacidad de vetar la participación de otros actores y como se ha visto, prima la participación de las entidades vecinales registradas en su organización, en las redes y subredes de acción pública que se han creado. La exclusión de otros actores clave de los barrios pone en cuestión la representatividad de FRAVM y de las entidades vecinales amigas como únicos voceros de las demandas ciudadanas.

Si bien la FRAVM actúa como un buen interlocutor ante el Ayuntamiento de Madrid siguiendo la lógica de ciudad, cuando se descienden varios peldaños hasta llegar al barrio la situación cambia por completo. En la mayoría de los barrios coexisten entidades de distinta naturaleza y no todas forman parte de la FRAVM, pero en cambio todas tienen algo que decir sobre la problemática existente. Como se advirtió previamente, se corre el riesgo de que los planes recojan únicamente la visión de las asociaciones de vecinos sobre las necesidades y soluciones más idóneas para cada barrio, lo que puede inducir al resto de las entidades excluidas a poner en duda la legitimidad de los resultados y el grado de representación, no ya de los interlocutores

¹⁹ Un caso emblemático es el PEI del distrito de Villa de Vallecas y la siguiente actuación: acceso al hospital de Vallecas, con prolongación de la calle Enrique García Álvarez, previo estudio de viabilidad y acuerdo con ADIF (Santa Eugenia). La actuación no ha podido llevarse por diferencias entre la Administración local y regional sobre quién es competente de su ejecución. En tanto, las entidades vecinales mantienen una activa movilización social exigiendo que se acometa la obra.

que participan en los planes, sino de todo el proceso participativo (Arenilla, 2011b: 46).

La dinámica de los barrios y de los propios planes hace necesario la construcción de puentes de colaboración en este ámbito. La multiplicidad de temas que se abordan en los planes supera el grado de especialización de una entidad vecinal concreta. Las características de las actuaciones requieren además la movilización de los vecinos y esto amerita necesariamente el apoyo de otros colectivos. Como afirmaba el representante de una asociación vecinal incluida en los planes: "no cabe duda que existen tensiones con otras asociaciones, pero la manera de solventar este problema es desarrollar las actividades con la participación de todos, siempre pensando en el bienestar del barrio".

La dificultad para articular el contenido del plan con otras iniciativas nacionales o regionales es un riesgo alto vinculado a la variable redes estratégicas. La falta de coordinación entre las actuaciones de las diferentes Administraciones es también uno de los principales riesgos identificados en la encuesta mundial de UNHABITAT (2010) para construir ciudades armoniosas e inclusivas. Si bien las actuaciones contempladas en los planes son de competencia municipal, los actores sociales ponen en duda su efectividad para la consecución de mayores niveles de reequilibrio territorial de la ciudad, si no se combinan con otras actuaciones de mayor calado económico y social. Hay que tener en cuenta que de los gobiernos locales se espera la puesta en marcha de mecanismos de coordinación e integración entre múltiples niveles de gobierno (Brugué y Gomá, 1998: 35).

La literatura muestra que la articulación de iniciativas como los PB con las actuaciones de otras Administraciones es clave para el reequilibrio territorial. Los municipios españoles por sí solos son incapaces de responder a la complejidad de esta problemática, al no contar con suficientes recursos para su atención, ni competencias en áreas de impacto social como salud o educación (UNHABITAT, 2008: 27). El epígrafe referente al papel del gobierno local (capítulo VI), muestra que las políticas macroeconómicas e industriales de la Administración central por ejemplo, son fundamentales para impulsar el crecimiento de la ciudad y superar las desigualdades existentes. En este ámbito, la capacidad de actuación de los gobiernos locales por sí solos es muy limitada. La mejor manera de incidir sobre el hardware, software y

orgware económicos de la ciudad pasa por comprometer a otras Administración y definir estrategias de intervención articuladas entre sí.

3.4.3.3 Riesgos asociados a la variable marco estratégico

La variable marco estratégico presenta como riesgo de nivel alto la dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan. Este riesgo se refiere principalmente al compromiso de los organismos del Ayuntamiento de Madrid con los objetivos de los PB y la internalización de sus principios como guía para el desarrollo de las actuaciones programadas.

Los PB son un compromiso del gobierno local refrendado en el Protocolo de Intención suscrito por el Alcalde de la ciudad (Alberto Ruiz Gallardón) y el presidente de la FRAVM en 2009. Esto le da a las actuaciones contempladas en los planes un importante peso frente a otras iniciativas locales y fortalece la posición de la Dirección General de Participación Ciudadana como entidad coordinadora de los planes, frente a otras instancias municipales. Quienes coordinan el desarrollo de los planes consideran una tarea muy compleja hacer que las Áreas de Gobierno y, en menor medida, las Juntas Municipales de Distrito, focalicen los programas y actuaciones para cada barrio de acuerdo con los objetivos planteados; prioricen presupuestariamente la implementación de las actuaciones de los PB sobre otras actuaciones municipales; y que estas instancias se hagan eco de los principios que sustentan su implementación.

En el seno de las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento por ejemplo, los actores sociales suelen quejarse de la escasa participación que tienen en la implementación de las actuaciones que son competencia de las Áreas de Gobierno. Perciben un débil compromiso de algunas Áreas con la participación ciudadana, que limita la eficacia de las actuaciones ejecutadas, cuando éstas requieren la movilización de los vecinos y la utilización de canales directos de comunicación para la difusión de información.

A esta situación contribuye al esfuerzo técnico que acarrea para las entidades del gobierno local rediseñar las acciones ya contempladas; las limitaciones presupuestarias que padecen todas las instancias municipales; la presión de diferentes organizaciones y segmentos de la población para el desarrollo de otro tipo actuaciones distintas a las asumidas en los planes; y las características de la cultura técnico-burocrática donde la participación apenas tiene cabida salvo en su versión menos efectiva.

3.4.3.4 Riesgos asociados a la variable modelo de organización

La excesiva aplicación de procedimientos internos es un riesgo alto asociado a la variable modelo de organización. En la interpretación de este riesgo han primado dos ópticas, una relacionada con los actores públicos y otra con los actores sociales. La magnitud de los PB ha obligado a la Dirección General de Participación Ciudadana a establecer una serie de procedimiento para su adecuada gestión, incluida la solicitud regular de información a las Áreas de Gobierno y Juntas Municipales de Distrito. Las tareas de seguimiento y evaluación de los planes hacen necesario generar reportes actualizados y fiables del estado de cada una de las actuaciones comprometidas. Este es un importante desafío de los PB. Cuando habla reiteradamente de información, hay que tener en cuenta que un factor esencial es la obtención de la misma, lo que en modo alguno resulta fácil y menos aún cuando intervienen múltiples unidades administrativas (Baena, 1995: 58). Para los actores públicos, los procedimientos internos implantados fortalecen la capacidad de la entidad coordinadora de los planes para obtener información y realizar su correcta sistematización.

A estos procedimientos habría que sumar, los ya existentes en la estructura organizativa del gobierno local, aquellos que están definidos por el marco normativo del sector público en todos sus ámbitos y los que de manera informal se han implantado en la organización local. Para los actores públicos que participan en los PB la combinación de estas situaciones exige a los miembros de la organización un importante esfuerzo e inversión de tiempo. El mayor riesgo es que el trabajo se oriente preferentemente a cumplir con los procedimientos establecidos y no a la consecución de resultados con impacto social.

Los actores sociales no están al tanto de conocer los procedimientos internos que se realizan en el Ayuntamiento de Madrid, sin embargo, basan la valoración de este riesgo en las experiencias que han tenido durante la tramitación de alguna subvención, la realización de cualquier gestión ante la Administración local y principalmente, en el desarrollo de los proyectos que obtienen financiación directa en el marco de los PB. En líneas generales, los españoles consideran que la excesiva la burocracia, el papeleo y la cantidad de requisitos que deben cumplir es la segunda dificultad que enfrentan al realizar alguna gestión o trámite ante la Administración pública (CIS, Estudio nº 2.944, 2012). En este caso, los representantes de las entidades vecinales destacaron como

serios obstáculos para la buena marcha de los planes las condiciones que deben cometer para la presentación de los proyectos, el retraso en la tramitación de los pagos y las numerosas exigencias que deben cumplir al rendir cuenta del gasto efectuado.

3.4.3.5 Riesgos asociados a la variable recursos humanos

En lo que respecta a los recursos humanos, dos riesgos han sido clasificados como riesgos de nivel alto: insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas, y la falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local. Con respecto al primer riesgo, se presenta una importante coincidencia con los resultados de la encuesta elaborada por UNHABITAT (2010: 127) sobre los factores de riesgo que afectan el desarrollo de políticas para reducir las desigualdades en las ciudades. En la encuesta se hace referencia a: escasos recursos humanos y financieros para la implementación de iniciativas públicas de esta naturaleza.

En los PB hay que centrar el análisis en las dos perspectivas utilizadas por los actores entrevistados a la hora de interpretar la insuficiencia de personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas. Los actores públicos basaron su valoración en la disponibilidad de personal para gestionar las tareas específicas de los planes. EL volumen y las características de las actuaciones contempladas en los PB permite identificar dos entidades clave a la hora de analizar la dotación de personal, como son: la unidad coordinadora del proceso (Dirección General de Participación Ciudadana) y las Juntas Municipales de Distrito. Sobre estas instancias recae la mayor parte de las tareas y responsabilidades de los PB, por lo que el factor humano es determinante para garantizar su buena marcha.

La Dirección General de Participación Ciudadana cuenta con el apoyo técnico de una empresa consultora que se encarga de la sistematización de la información y la generación de reportes sobre cada uno de los planes. Las Juntas Municipales de Distrito desarrollan actuaciones que se encuentran dentro de sus propias competencias, la principal diferencia radica en la focalización de las actuaciones, por lo que cuenta con personal suficiente para atender las tareas relacionadas con los planes. A primera vista, estas consideraciones ponen en duda la relevancia de la dotación de personal como un riesgo alto en el caso de los PB, sin embargo, la capacidad de la

Dirección General de Participación Ciudadana y de las Juntas Municipales de Distrito puede verse afectada si se produce un incremento considerable del número de planes que se gestionan actualmente. Hasta ahora se cuentan con 16 planes que finalizan en 2012, 5 nuevos planes que se pusieron en marcha hasta 2015 y 9 planes cuyo inicio se prevé para 2013.

Por su parte, los actores sociales basaron su valoración en la dotación de personal para la implementación de actuaciones específicas como el incremento de los educadores sociales en el distrito; la contratación de trabajadores sociales o de mediadores vecinales. En este sentido, manifestaron la necesidad de contar con un mayor número de personas cualificadas que realicen actividades de dinamización en los barrios y sirvan de apoyo, tanto a los servicios sociales como a las propias entidades vecinales. Un evento que ha alimentado las percepciones de las entidades vecinales sobre este tipo de riesgo es la posible reducción del número de mediadores vecinales que, en el marco de un convenio de la FRAVM y el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, se encuentran trabajando en sus respectivas comunidades. Estos mediadores concentran sus actividades en los barrios más desfavorecidos de la ciudad, por lo que muchos ciudadanos y representantes de las entidades vecinales los vinculan directamente con los PB. La FRAVM y las entidades vecinales se apoyan en el trabajo de los mediadores para realizar las actividades contempladas en los planes y gestionar los proyectos que ejecutan, en este sentido, su posible reducción generaría una disminución de los recursos humanos de los que disponen.

El otro riesgo de nivel alto vinculada a la variable de recursos humanos es el la falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local. Este riesgo se relaciona con la adopción de los principios que sustentan el desarrollo de los planes. Como afirmaba un representante del Ayuntamiento de Madrid en una de las entrevistas efectuadas: "que los funcionarios y técnicos involucrados en los planes crean realmente en la participación como un medio para lograr el reequilibrio de la ciudad".

3.4.4 Sobre los riesgos de nivel extremo

3.4.4.1 Riesgos asociados a la variable entorno

Los riesgos identificados en este nivel se relacionan específicamente con dos variables, entorno y modelo de organización. En el caso de las variables de entorno priman los riesgos vinculados a la evolución de la economía y los riesgos que reflejan el deterioro de las finanzas municipales (alto nivel de endeudamiento del gobierno local), así como las medidas de austeridad puestas en marcha por el gobierno central durante el año 2012 y sus efectos en las cuentas municipales (limitaciones a las iniciativas del gobierno local por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones).

La evolución de los indicadores económicos en los últimos cuatro años (influidos en gran medida por la crisis económica y financiera) ha tenido un papel central en la percepción de los actores que participan en los PB, debido a las repercusiones negativas que éstos han tenido en el desarrollo de la ciudad. Es posible justificar esta afirmación valorando la evolución de dos indicadores económicos como son: el valor añadido bruto (VAB) y la tasa de desempleo. Estos indicadores han sido utilizados como referentes por el Observatorio Económico de la ciudad de Madrid (2007) y por el equipo técnico de la Universidad Rey Juan Carlos (2010 y 2011) en las investigaciones reseñadas en el capítulo VI. Cuando se analiza la evolución del VAB en el periodo 2004-2009 tomando uno de los gráficos generados por la investigación desarrollada en la Universidad Rey Juan Carlos, se observa una variación positiva en algunos distritos, es decir un crecimiento del VAB. No obstante, si se analizan comparativamente los 21 distritos que conforman la ciudad (en un gráfico dividido en percentiles) con el promedio de la ciudad como principal referente, el resultado adquiere otro cariz.

La mayoría de los distritos beneficiados por los PB se encuentran muy por debajo de la media de la ciudad, son los casos de: Latina, Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas y Villaverde. En cambio, los distritos de Fuencarral-El Pardo y Ciudad Lineal se localizan cercanos a la media, aunque con notables diferencias entre los barrios que los conforman. La excepción es el distrito Centro. En esta parte de la ciudad el VAB se encuentra considerablemente por encima de la media de la ciudad, formando parte del espacio donde se concentra el empleo y la generación de riqueza (la almendra central como la ha denominado el propio Observatorio Económico de la Ciudad en sus investigaciones). La tasa de paro mantiene esta tendencia y refleja con mayor dureza

las desigualdades existentes en la ciudad, así como los efectos de la crisis económica que apenas se iniciaba en el año de análisis.

Todos los distritos objeto de los PB (con la excepción de Fuencarral-El Pardo), vieron incrementada la tasa de desempleo durante el periodo 2004-2009. Los distritos de Centro, Latina, Carabanchel, Usera y Puente de Vallecas, registraron valores por encima de la media de la ciudad, aunque los desequilibrios más acentuados se identifican en el caso de Puente de Vallecas. Los resultados de estos dos indicadores muestran un entorno económico complejo que ha repercutido seriamente en la calidad de vida de la población, lo que permite entender los resultados arrojados por la investigación en la definición de la evaluación económica como un riesgo extremo.

Para muchos de los actores consultados una de las principales consecuencias del deterioro económico es el incremento de la demanda de los servicios sociales y otros órganos de protección adscritos a la Administración municipal. Al centrarse los PB en la búsqueda de mayores niveles de reequilibrio territorial, mediante el desarrollo de actuaciones de carácter social, el impacto de esta realidad en el desarrollo de sus actuaciones es más acuciante. La pérdida de empleo en una considerable parte de la población y la reducción de los ingresos familiares en los distritos y barrios más desfavorecidos de Madrid, pone en peligro la capacidad de los programas sociales locales para responder a las demandas de los ciudadanos.

El principio de solidaridad que sustenta la política de reequilibrio territorial de Madrid cobra vital importancia en este marco, porque se ha incrementado la necesidad de reorientar los recursos públicos hacia aquellos distritos y barrios que sufren con mayor intensidad los efectos de la crisis económica. El informe del equipo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos da cuenta de esto. En principal factor de desequilibrio territorial que identificaron durante el periodo 2004-2009 se denominó "beneficiarios de protecciones estatales frente a sostenedores del Estado del bienestar" y refleja la relación inversa entre dos grupos de variables, por un lado los indicadores relacionados con el deterioro económico e indicadores que describen el funcionamiento de los programas de bienestar y asistencia social; y por otro lado los indicadores relacionados con los parámetros económicos que determinan la sostenibilidad del estado de bienestar, vinculados con el crecimiento económico (Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos, 2011). Este factor resume las transferencias de recursos

de un sector de la población a otro sector más vulnerable cuando se produce una evolución negativa de las variables económicas.

El deterioro de las finanzas municipales se considera un riesgo extremo a raíz del alto endeudamiento del gobierno local y sus consecuencias en la disponibilidad de recursos para la inversión. Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, en 2011 la ciudad de Madrid acumulaba el mayor volumen de deuda entre los municipios de toda España. Superaba los 6.300 millones de euros seguida por la ciudad de Barcelona, cuya deuda superaba los 1.000 millones de euros. Estos datos justifican la percepción de los actores entrevistados sobre la incidencia de este evento en el desarrollo de los PB. Se entiende que un deterioro en las finanzas públicas municipales, podría llevar a un escenario de insuficiencia presupuestaria y pondría en duda la sostenibilidad de los planes.

El tercer riesgo extremo trata las limitaciones a las iniciativas del gobierno local por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones. Al deterioro de los indicadores económicos y al alto endeudamiento se suma la obligación de ajustar el presupuesto municipal para combatir el déficit fiscal. Dos medidas del gobierno central han tenido un impacto significativo en este sentido. En diciembre de 2011 el Gobierno de la Nación presidido por Mariano Rajoy aprobó (entre sus primeras medidas para combatir el déficit público) la no disponibilidad presupuestaria por una cuantía de 8.900 millones de euros hasta la aprobación del presupuesto definitivo de 2012. El Consejo de Ministros aprobó el 30 de marzo de 2012 la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Otra medida significativa fue la aprobación (en el pleno del Congreso) del proyecto de ley de Estabilidad Presupuestaria en abril de 2012, el cual establece la obligación de alcanzar un déficit de 0% del producto interno bruto (PIB) para todas las administraciones públicas, a partir de 2020. Sin ninguna duda, la nueva norma obliga al gobierno de la ciudad de Madrid a emprender importantes iniciativas para equilibrar sus cuentas públicas y cumplir con las especificaciones de la ley.

3.4.4.2 Riesgo asociado a la variable modelo de organización

Las limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan es otro de los riesgos clasificados como extremo, pero esta vez asociado a la variable modelo de organización. Se trata de la asignación de recursos para el desarrollo de los PB. En este

caso, los actores perciben que el deterioro del entorno económico y el efecto de los ajustes presupuestarios han llevado a una reducción de los recursos comprometidos para la financiación de los planes. Esta es una seria amenaza para el desarrollo de los cinco nuevos planes y de aquellos que se pondrán en marcha en 2013. Los PB cuentan con dos fuentes de financiación municipal, una extraordinaria y otra ordinaria.

Durante 2012 (año en la que se realizaron las entrevistas) según la Dirección General de Participación Ciudadana se produjo una reducción del 30% del presupuesto asignado a la FRAVM en el marco del convenio suscrito para el desarrollo de los PB. Esta reducción presupuestaria, afectó fundamentalmente los recursos asignados a la financiación de los proyectos que son desarrollados por las propias asociaciones vecinales. Además, se produjo una reducción del presupuesto destinado a sufragar los servicios de asistencia técnica y científica que recibía la Dirección General de Participación Ciudadana.

La Dirección General de Participación Ciudadana estableció nuevos criterios para la presentación de los proyectos y para su posterior aprobación, centrandos los objetivos generales en temas de mayor impacto social. Se establecieron controles más estrictos de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Fue necesario que las entidades vecinales ajustaran la estructura de costes de los proyectos y los precios que pagaban por la contratación de algunos servicios, en función de un marco referencial planteado por la Administración local de acuerdo con los precios del mercado. En ciertos casos se detectaron excesos en el uso de los recursos asignados. Una de las asociaciones de vecinos por ejemplo, se vio obligada a reducir en un 50% el valor de la hora de formación que solía pagar en el desarrollo de sus proyectos, por cuanto el monto que había pagado en años anteriores superaba con creces los precios del mercado. Esta misma asociación había externalizado algunas partes del proyecto subvencionado y ante las nuevas circunstancias, tuvo que replantearse el modelo de gestión utilizado hasta el momento en este tipo de iniciativa.

Al reducirse los recursos asignados a las organizaciones vecinales se ha menoscabado la capacidad de aquellas entidades que dependen fundamentalmente de los recursos públicos para implementar sus proyectos y en gran medida, para realizar sus actividades cotidianas. Los PB se han topado así con un problema histórico del movimiento asociativo: la capacidad organizativa de las organizaciones civiles. Cabría esperar que las asociaciones vecinales contaran con otras fuentes de financiación

(proveniente por ejemplo de las cuotas de sus afiliados), pero la realidad es otra. La literatura y la evidencia empírica nos muestran que fuera de los grandes grupos organizados, las asociaciones pequeñas no están suficientemente preparadas para participar y no cuentan con una adecuada estructura Administrativa para ello (Baena, 2000: 203).

La dotación de presupuesto extraordinario que corresponde a las Juntas Municipales de Distrito para el desarrollo de las actuaciones de sus competencias, no se ha reducido hasta 2012. Como afirmaba un representante del Ayuntamiento de Madrid: "estar hoy en día entre los distritos con barrios beneficiados por los PB, asegura a las Juntas recursos extraordinarios para llevar a cabo actuaciones de carácter social que son parte de sus competencias".

Sin embargo, este hecho no ha garantizado la implementación de todas las actuaciones comprometidas en los planes. Una de las Juntas por ejemplo, utilizó el presupuesto extraordinario para sufragar actuaciones de distrito no contempladas en los PB, debido a los recortes presupuestarios aplicados en los últimos dos años. Ante las limitaciones presupuestarias, las Juntas Municipales de Distrito se ven en el dilema de orientar los recursos extraordinarios únicamente a los barrios beneficiados por los planes, o establecer mecanismos que les permitan desarrollar otro tipo de actuaciones de carácter distrital que, por la lógica territorial utilizada, también beneficiarían a estos barrios. En algunos casos, el principio de atención preferente que sustenta el espíritu de los planes se ve diluido ante las carencias que presenta todo el distrito como consecuencia de la crisis económica.

Por otra parte, es difícil cuantificar una reducción del presupuesto ordinario de los PB, pues esta porción corresponde a la asignación que, de sus propios recursos, hace cada Área de Gobierno para implementar las actuaciones que son de su competencia. El principio que debe guiar el trabajo de las Áreas de Gobierno es priorizar las actuaciones de los PB sobre otras actuaciones ordinarias. Pero no se tiene garantía de esto. Algunas Áreas de Gobierno se ven en la necesidad de retrasar la implementación de las actuaciones de su competencia debido a la presión que reciben de diferentes actores sociales para poner en marcha otras actuaciones, o simplemente por no contar con suficientes recursos presupuestarios. Ante este dilema, tiene un papel clave el posicionamiento de los directivos, funcionarios y técnicos de cada Área de Gobierno

sobre la importancia de las actuaciones contempladas en los PB, frente a otro tipo de actuaciones.

Otro riesgo extremo asociado a la variable modelo de organización es la dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas del Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Las experiencias de los actores públicos, privados y sociales han sido clave para la definición de este riesgo como extremo. En principio, los técnicos de la Dirección General de Participación Ciudadana deben traducir las demandas vecinales en actuaciones concretas, para su inclusión en los planes. Posteriormente, se define por cada actuación comprometida, la entidad responsable de su ejecución de acuerdo con el marco regulatorio vigente. Esta última tarea, trae consigo un difícil proceso de toma de decisiones en cuanto a la identificación de la entidad responsable y en muchos casos, supone la puesta en marcha de procesos de negociación para que determinados organismos (donde no están claras las competencias) asuman la ejecución de una actuación concreta. Como bien afirmaba un miembro del Ayuntamiento de Madrid en una de las entrevistas realizadas: "una de las mayores complejidades de los PB es la diversidad de instancias que, dentro de la estructura organizativa del Ayuntamiento, intervienen en su implementación".

En el último año se han producido dos cambios en la estructura organizativa del Ayuntamiento de Madrid. La tendencia en ambos casos ha sido reducir el número de Áreas de Gobierno, mediante su fusión. En lo que respecta a los PB, estos cambios trajeron consigo dificultades en la definición de competencias y obstaculizó la ejecución de algunas actuaciones comprometidas. Las entidades vecinales constataron este hecho en el seno de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Vial que se constituye semestralmente en cada distrito. Quien asistía a las reuniones para tratar las demandas vecinales en materia de movilidad, no tenía capacidad para brindarle a los vecinos respuestas concretas sobre las actuaciones aprobadas en la comisión. En la mayoría de los casos, su ejecución le correspondía a otra instancia del Ayuntamiento que no participaba en las reuniones de la comisión (obras públicas). Su trabajo se limitaba a la recepción de las demandas presentadas por los vecinos y se comprometía a trasladarlas al órgano competente. Esto generaba tensiones con los actores sociales por el retraso en la ejecución de las actuaciones acordadas.

En el desarrollo de algunas comisiones la confusión fue mayor, debido a los cambios que se habían producido en el Área y la dirección que representaba. En junio de 2011

Alberto Ruiz Gallardón incorporó las competencias de movilidad al Área de Medio Ambiente, en lo que respecta a las funciones de planificación. Mantuvo las tareas de vigilancia y control (multas, grúas y agentes de movilidad) en el Área de Seguridad, generando una situación que ameritaba la coordinación y el intercambio fluido de información entre estas dos Áreas de Gobierno²⁰. Parte de esta confusión se trasladó al seno de las Comisiones de Seguridad Ciudadana y Vial cuando debía darse respuesta a las demandas vecinales.

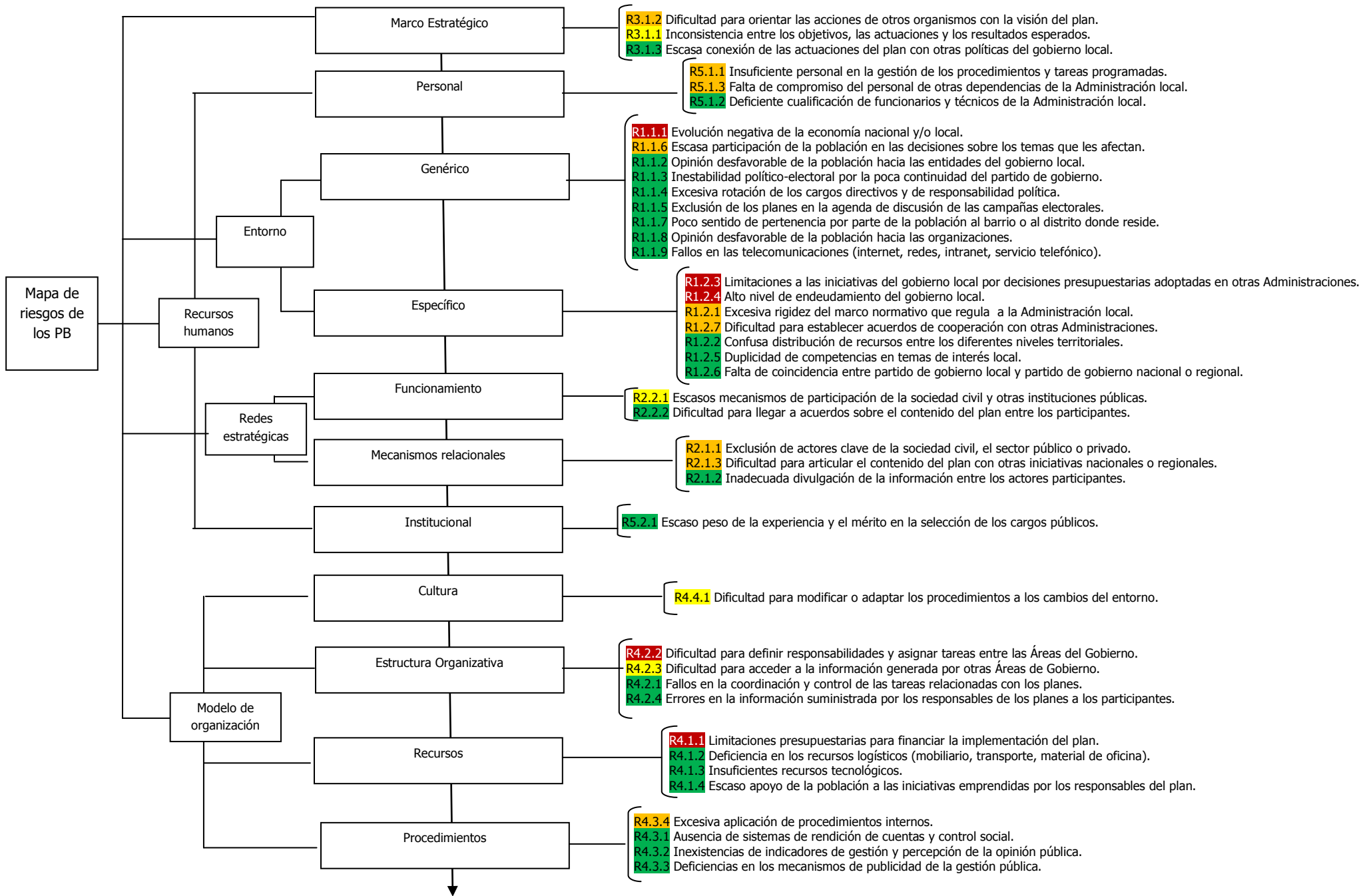
4. Mapa de riesgos de los Planes de Barrio

Con la sistematización de los resultados obtenidos se construyó un mapa de riesgos de los PB donde se exponen la priorización de las variables y subvariables clave y los riesgos asociados a cada una de ellas, con especificaciones al tipo de riesgo que se hace referencia. Tras el análisis de riesgo, éste último producto de la contrastación empírica pone de manifiesto el valor de contar con instrumentos que aporten la flexibilidad necesaria para gobernar, tomar decisiones racionales de política y aprender de las propias experiencias (Honadle, 2001: 84). En el caso de los PB, el mapa de riesgo es una herramienta útil para que los responsables de la toma de decisiones tengan una visión sucinta de los riesgos que afectan el desarrollo y los objetivos de la iniciativa pública. Les ayuda a definir estrategias para su mitigación en función de las prioridades previamente definidas (Alberts y Dorofee, 2009: 28). Cuando no se cuenta con antecedente parecido dentro de la organización (como es el caso de los PB), el mapa de riesgo es una guía ideal para optimizar la implementación de los planes y su reedición.

A continuación se presenta el mapa de riesgos de los PB con toda información obtenida en la investigación. La información se organizó teniendo en cuenta la priorización global de las variables y subvariables del modelo distributivo y se ordenaron los riesgos de acuerdo con su nivel de incidencia (bajo, medio, alto y extremo). Para hacer la presentación más ilustrativa se incluyen los colores utilizados en la matriz 5x5. La forma como se ha elaborado el mapa de riesgos les permite a los actores involucrados en los PB valorar las variables y subvariables clave con los riesgos asociados a cada una de ellas, en función de su grado de importancia e incidencia en los PB. Una herramienta de esta naturaleza favorece en el caso del Ayuntamiento de Madrid, la

²⁰ Unos meses después, cuando Ana Botella asumió la dirección del gobierno local, fusionó el Área de Seguridad con el Área de Medio Ambiente y Movilidad.

focalización de los recursos disponibles y la adopción de medidas más eficaces y efectivas.



Riesgos extremos
 Riesgos altos
 Riesgos medios
 Riesgos bajos

CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción

En este capítulo se expondrán las conclusiones de la investigación. Se retomarán las preguntas y los objetivos del estudio que fueron inicialmente planteados en el capítulo I, con la finalidad de valorar su grado de consecución. Junto a las conclusiones se incluye un epígrafe donde se exponen algunas recomendaciones para el adecuado desarrollo de los PB a partir de los resultados obtenidos en la contrastación empírica y otro epígrafe en el que se esbozan las limitaciones de la investigación.

2. Sobre la caracterización del riesgo en la Administración

El primer objetivo de la investigación era establecer un marco teórico de referencia que permitiera definir el riesgo en la Administración pública. Los capítulos II y III se centraron en este aspecto, se abordó inicialmente el concepto de riesgo y las diferentes perspectivas que han contribuido a su estudio, para luego avanzar en el desarrollo de una definición adaptada al ámbito organizativo y de otros concepto clave en el ámbito público como son la eficacia, la legitimidad y la gobernanza. Se trató la gestión del riesgo de acuerdo con los patrones que dominan en la Administración pública y se realizó una explicación más exhaustiva sobre la valoración del riesgo, es decir las tareas que llevan a su identificación, análisis y evaluación.

El concepto de riesgo ha tenido un extraordinario difusión en las organizaciones privadas a diferencia del desarrollo observado en el sector público. Sin embargo, desde la década de los 90 del siglo pasado, se ha incrementado la preocupación de los responsables políticos, por contar con herramientas que les permitan identificar los factores que inciden sobre el desempeño de las organizaciones públicas y las actuaciones que éstas llevan a cabo. En la Administración pública, el riesgo suele asociarse con la protección de la vida de las personas frente a catástrofes y fenómenos naturales, o con la definición de marcos regulatorios para contrarrestar las consecuencias negativas de la propia acción del hombre.

Pero la caracterización del riesgo que en esta investigación se ha hecho de la Administración va más a allá de estas consideraciones. Se ha adoptado una perspectiva

organizativa para asociar el riesgo con la probabilidad de ocurrencia de eventos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de la Administración. La idea central es que las organizaciones públicas se ven a sí mismas, definen sus objetivos teniendo como referencia las demandas y necesidades de los ciudadanos, y desarrollan herramientas que les permitan detectar y analizar (en situaciones de alta incertidumbre) los eventos que afecten su consecución.

Esta forma de entender el riesgo debe estar alejada de cualquier enfoque que reduzca su análisis a la mera consecución del éxito de una política, programa o proyecto público. Adoptar este tipo de posiciones podría considerarse simplista, si no se tiene en cuenta una visión más amplia y sistémica de la forma como el riesgo afecta el rendimiento de las organizaciones, no solo en términos de eficacia sino también de efectividad. Desde esta perspectiva, el riesgo tiene una importancia vital el rendimiento y la estabilidad de las organizaciones públicas, pero sin obviar las repercusiones que su desempeño ejerce sobre el rendimiento y la estabilidad del sistema político como un todo. La posibilidad de que las organizaciones vean afectadas seriamente su rendimiento y la consecución de sus objetivos, puede dar inicio a un ciclo perverso que afecte su legitimidad y la legitimidad del sistema política.

En el desarrollo de la investigación la utilización del concepto de gobernanza ha enriquecido esta caracterización del riesgo. Ha permitido definir el marco general en el que actúan las organizaciones públicas, como consecuencia de la alta complejidad de su entorno, de una mayor especialización de la acción de gobierno y de los múltiples actores que intervienen en su desarrollo. En la investigación se entiende la detección y el análisis del riesgo en la Administración como un proceso decisional, donde intervienen actores públicos, privados y sociales en defensa de sus intereses y de su propia interpretación de la realidad. La complejidad del entorno hace necesaria la definición de mecanismos de colaboración que favorezcan el intercambio de información y recursos estratégicos entre los actores que forman parte del espectro social. Lejos han quedado aquellas concepciones en las que el Estado se erigía como el principal decisor, como un actor capaz de identificar las mejores alternativas por sí solo. No es posible realizar una adecuada detección y análisis de riesgo en las organizaciones públicas, si se excluyen las perspectivas de otros actores que tienen un papel clave en la dinámica social. Su aporte se centra en la transferencia de conocimiento basado en sus propias experiencias y en la especialización de sus campos de acción.

Estas premisas pusieron de manifiesto en la investigación un importante desafío en el ámbito público. Si se parte de la idea que el riesgo es una construcción social donde se mezclan aspectos con una fuerte carga subjetivo como son: los valores, las ideologías, los intereses particulares, las rasgos propios de cada personalidad etc., surge la cuestión de cómo se puede llegar a un punto de equilibrio (entre las diferentes racionalidades de los múltiples actores que intervienen en el proceso decisional), que garantice una descripción lo más cercana posible a la realidad. Esto a pesar de las asimetrías de información que caracterizan este tipo de procesos. Otra cuestión es cómo garantizar la adopción consensuada de acciones para mitigar los efectos del riesgo, si considera que el ámbito público es más patente la máxima a través de la cual cualquier acción para la consecución de este objetivo, supone un reparto de costes y beneficios dentro y fuera de la organización. A partir de este desafío se estableció la importancia que tienen las organizaciones públicas en la defensa del interés general de los ciudadanos y su papel clave en la definición de objetivos colectivos que orienten los esfuerzos de todos los actores involucrados. Se expuso la relevancia de la comunicación del riesgo, de la transparencia y en general, de la adopción de iniciativas públicas como el gobierno abierto que reduzcan las asimetrías de información entre los actores públicos, privados y sociales, por ser en gran medida las causantes de muchos de los conflictos que se producen entre juicios emitidos por los actores públicos, privados y sociales.

En la investigación se mostró que la detección y análisis del riesgo en las organizaciones públicas se enfrentan a otros desafíos. Como se observó en el capítulo III, la realización de estas actividades (como parte del proceso de valoración del riesgo) solo es posible si se tiene un marco de referencia que facilite la identificación y valoración de las variables de mayor incidencia en el desempeño de las organizaciones. De aquellas variables que determinan su capacidad para cumplir con los objetivos que le han sido asignados y adoptar nuevas responsabilidades. Este fue un aspecto central de la investigación que se abordó en el capítulo IV. En la investigación se pudo demostrar que la utilización de un marco de referencia con estas características no solo facilita el trabajo de detección y análisis del riesgo, también ayuda a orientar las percepciones de los actores participantes en los riesgos más relevantes para las organizaciones. Cuando no se ha efectuado análisis de riesgo previamente, este tipo de herramienta ayuda a reducir los costes derivados de la falta de experiencia, al

actuar como una especie de plantilla inicial de trabajo a partir de la cual los actores realizan sus valoraciones.

3. Sobre el modelo teórico para la detección y el análisis del riesgo

El segundo objetivo de la investigación fue desarrollar un modelo teórico que contribuyera a la detección y análisis del riesgo en la Administración pública. La idea fue crear un modelo dotado de variables y riesgos potenciales que facilitará las tareas de detección y análisis en casos concretos. Para la consecución de este objetivo se consideró de mucha utilidad basar la construcción del modelo teórico en el concepto de capacidad institucional. Este concepto facilitó la revisión de las nuevas perspectivas sobre capacidades y desempeño institucional en los entornos complejos; permitió la identificación de las principales variables que inciden en el desempeño de las organizaciones; favoreció la revisión de metodologías afines para utilizar los resultados obtenidos en la identificación de una primera relación de riesgos; y orientó la búsqueda y sistematización de información sobre estudios similares para la validación de la propuesta planteada.

En el capítulo IV se abordó profusamente el concepto de capacidad institucional partiendo de la siguiente definición: conjunto de recursos y habilidades que le permiten a las organizaciones públicas responder a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible. Se identificaron los componentes de la capacidad institucional (como primer paso para su operacionalización) y se expusieron los modelos más utilizados en la realización de análisis de este tipo dentro de las organizaciones públicas. El trabajo se complementó con una breve descripción de los aportes de la teoría organizativa en la identificación de variables que describen el funcionamiento de las organizaciones y con una breve revisión de las metodologías utilizadas comúnmente en la evaluación de la capacidad institucional.

El concepto de capacidad institucional resultó muy útil para el objetivo de la investigación. Permitted diseñar un modelo teórico que aborda a las organizaciones públicas a partir de tres niveles de análisis, como son: el macro (el marco), el meso (la organización) y el micro (la persona). Para cada nivel de análisis se logró la identificación de las siguientes variables. En el nivel macro, se incluyeron las variables de entorno y redes estratégicas; en el nivel meso las variables marco estratégico y modelo de organización; y finalmente en el nivel micro se incluyó la variable recursos

humanos. Una conclusión extraída de la investigación es que la construcción de un modelo de estas características tiene una elevada complejidad por las múltiples variables que intervienen en las organizaciones públicas. No se tiene por tanto la pretensión de convertir la propuesta planteada en una especie de modelo único e invariable aplicable a cualquier situación. Es una aproximación que requiere ajustes en función del caso tratado.

Entre las variables identificadas, el entorno y las redes estratégicas son constates en la literatura sobre capacidad institucional. No tiene sentido elaborar un modelo teórico donde se conciben a las organizaciones como entidades aisladas del contexto en el que se desenvuelven y mucho menos, como entidades que se colocan al margen de las interacciones con actores públicos, privados o sociales. La perspectiva relacional de la capacidad institucional y los aportes del concepto de gobernanza sustentaron este argumento, al plantear la importancia de emprender procesos de intercambio de información y recursos estratégicos.

A diferencia de otros modelos sobre capacidad institucional, en el caso de la investigación se optó por tratar el marco estratégico como una variable separada del modelo de organización. Esto se hizo por la importancia que tiene la definición de los objetivos y las estrategias en el funcionamiento de la Administración y en el desarrollo de sus actuaciones. En lo que respecta a los recursos humanos, se mantuvo la tendencia de los modelos y herramientas metodológicas descritas en el capítulo IV, al incluirse como una variable particular que describe el nivel micro de las organizaciones. Una característica diferenciadora del modelo teórico propuesto es la inclusión de cuatro variables transversales como son: la confianza, la comunicación, la coordinación y la cooperación. Son variables articuladoras del modelo que en cierta medida, ayudaron a explicar los resultados obtenidos en la contrastación empírica. Un estudio más detallado de estas variables puede suponer en el futuro una valiosa línea de investigación, con la identificación del peso de cada una de estas variables en la definición de los riesgos y su posterior sistematización en gráficos o matrices construidas para tal fin. Una conclusión de esta investigación es el valor de la confianza en el funcionamiento de la red y subredes que se han creado en torno a la política de reequilibrio territorial (específicamente de los PB). Esto se manifiesta por ejemplo, en la posibilidad de llegar a acuerdos entre los miembros y el manejo de la información disponible para la toma de decisiones.

<u>Nivel macro</u> El marco	Entorno	Redes estratégicas	<u>Variables transversales</u> La confianza La comunicación La coordinación La cooperación
<u>Nivel meso</u> La organización	Marco estratégico	Modelo de organización	
<u>Nivel micro</u> La persona	Recursos humanos		

Tabla 46. Variables y niveles de análisis del modelo teórico. Fuente: elaboración propia.

Junto a las variables que conforman el modelo teórico, fue posible identificar una serie de subvariables que contribuyeron a una mayor operacionalización del modelo. En el caso de la variable de entorno se tuvieron en cuenta las subvariables genéricas y específicas en función de las características de los eventos que se analizan. La variable recursos estratégicos incluyó las subvariables mecanismos relacionales de trabajo y funcionamiento de las redes. Por su parte, la variable marco estratégico incluyó las subvariables misión, visión, objetivos y estrategias. La variable modelo de organización, incluyó las subvariables recursos, estructura organizativa, procedimientos de gestión y cultura organizativa. Finalmente, la variable recursos humanos incluyó las subvariables personal e institucional.

VARIABLES	SUBVARIABLES	DESCRIPCIÓN
Entorno	Genéricas	Factores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos (sociedad de la información).
	Específicas	Rol del Estado, políticas concurrentes, marco regulatoria de los servicios,

		presupuesto, marco competencial y relaciones formales e informales de poder.
Redes estratégicas	Mecanismos relacionales de trabajo	Identificación de actores clave (públicos, privados y sociales), coordinación, comunicación y confianza.
	Funcionamiento de la red	Marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave, valores de la red.
Marco estratégico	Misión	Razón de ser de la organización, quehacer institucional, bienes y servicios que entrega
	Visión	Objetivo superior hacia donde se pretende llegar
	Objetivos	Fines que se persiguen
	Estrategias	Trayectoria de acción
Modelo de organización	Recursos	Recursos financieros y físicos, así como tecnología y reputación
	Estructura organizativa	Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos
		Forma en la que se asignan las capacidades decisorias entre los distintos componentes
		Conjunto de roles, procedimientos y programas estandarizados
		Interacciones que mantienen los componentes de la organización

	Procedimientos de gestión	Procedimientos y acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas
	Cultura organizativa	Sistema formado por las creencias básicas, los valores y los comportamientos observados de forma regular en los miembros de la organización.
Recursos humanos	Personal	Habilidades, conocimiento y motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas
	Institucional	Políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal (estrategia de contratación, formación y remuneración de sus miembros)

Tabla 47. Síntesis de variables y subvariable Variables del modelo teórico. Fuente: elaboración propia.

El modelo teórico se completó con la identificación de una serie de riesgos asociadas a cada variable. En este proceso, se tuvieron en cuenta los resultados de otros estudios, así como las publicaciones de los organismos multilaterales en temas como gobernabilidad y gobernanza local. Fue posible cumplir con el segundo objetivo de la investigación, al contar con una herramienta integral que sirviera de base para la detección y el análisis del riesgo en las organizaciones públicas. Su fiabilidad quedó demostrada en el caso de los PB. Una conclusión de la investigación es que a través de esta herramienta pueden definirse de forma lógica y coherente los límites del análisis de riesgo en el ámbito público; sistematizar de forma adecuada la información disponible y realizar comparaciones con los resultados de otros estudios similares.

4. Sobre la contrastación empírica

El tercer objetivo de la investigación era contrastar empíricamente el modelo, mediante la valoración del riesgo en una política pública concreta, en este caso la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid. El alcance de este objetivo se limitó aún más, focalizando la aplicación del modelo a los PB.

En el capítulo V se definieron las técnicas para la aplicación del modelo teórico. Partiendo de la caracterización del riesgo en la Administración pública, se procuró que las técnicas utilizadas propiciaran la participación de todos los actores involucrados en los planes, es decir que se consideraran todas las perspectivas existentes y se evitará el dominio de una posición sobre otra. Aunque la muestra reflejó las relaciones de poder en el seno de la red y subredes de acción pública, al tener un mayor peso los actores públicos en el proceso de toma de decisiones. Las tareas de detección del riesgo requirieron la priorización de las variables y subvariables del modelo, con la finalidad de precisar las áreas críticas de la organización en las que se debe tener especial cuidado a la hora de realizar su análisis. Para ello, se optó por la utilización del AHP apoyado en la aplicación informático *expert choice*.

El AHP permitió analizar las variables y subvariables de forma jerarquizada y efectuar un proceso de priorización basado en los juicios emitidos por los actores de los PB. El uso de esta técnica garantizó la combinación de valores cualitativos y cuantitativos en el análisis de las variables y subvariables; arrojó un resultado cercano a las preferencias de los actores bajos dos modalidades: distributivo e ideal; y permitió estimar el grado de inconsistencia de los juicios emitidos por los participantes. Como la utilización de esta técnica requirió la comparación a pares de todos los componentes del modelo, esto elevó el grado de complejidad del cuestionario que se aplicó para conocer los juicios de los actores. De ahí la realización de entrevistas personales de acompañamiento, para facilitar la cumplimentación del instrumento para la recolección de información.

Por otra parte, las tareas de análisis del riesgo hicieron necesario un trabajo previo de identificación del riesgo mediante el ajuste de la relación de eventos incluidos en el modelo teórico, para avanzar seguidamente a la definición de su probabilidad de ocurrencia y del nivel de impacto de sus consecuencias. En este sentido, se utilizaron técnicas de análisis cualitativo basadas en la utilización de matrices con escalas de valoración para cada caso. Finalmente, se utilizó una matriz 5x5 para combinar los resultados obtenidos y establecer una tipología del riesgo de acuerdo con los siguientes niveles: bajo, medio, alto y extremo. Una de las conclusiones de la investigación es que las técnicas utilizadas simplifican el análisis de la información y ayudan a presentar los resultados de manera sencilla, reduciendo las barreras que inicialmente se presentan al abordar este tema.

En la contrastación empírica del modelo se corroboró la importancia de realizar un trabajo previo de validación, a través de un grupo piloto con la participación de representantes de los actores involucrados en la iniciativa pública. Dicha conclusión está en sintonía con las recomendaciones metodológicas que suelen plantearse a la hora de valorar el desempeño y las capacidades de las organizaciones (capítulo III). Gracias al grupo piloto fue posible adaptar el modelo a las características específicas de los PB, reduciendo el número de riesgos inicialmente previstos y simplificando la presentación de las variables y subvariables que lo integran. Cuando la detección y análisis del riesgo parte de un modelo referencial como el utilizado en la investigación, el grupo piloto se convierte en una importante oportunidad para cumplir la tarea inicial de identificación del riesgo.

La aplicación del modelo teórico al caso de los PB generó como primer producto una priorización de las variables y subvariables bajo dos modalidades. Por una parte el modo distributivo, que reflejó las preferencias de los participantes manifestada en los juicios emitidos durante la comparación a pares y por otra parte el modo ideal, donde se reflejó el modelo óptimo de acuerdo con los cálculos hechos por la herramienta informática. En el primer caso, la priorización arrojó los siguientes resultados (de mayor a menor peso): marco estratégico; personal; genérico; específico, funcionamiento de las redes; mecanismos relacionales de trabajo; institucional; cultura; modelo de organización; recursos; y procedimientos de gestión. En el caso del modelo óptimo los resultados fueron los siguientes (de mayor a menor peso): genérico; personal; específico; funcionamiento; marco estratégico; mecanismos relacionales de trabajo; cultura; institucional; estructura organizativa; recursos; procedimientos.

La combinación de la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de sus consecuencias hizo posible que el 56% de los riesgos se consideraran como riesgos de nivel bajo; el 10% de nivel medio; el 22% de nivel alto y el 12% de nivel extremo. Una de las conclusiones en este sentido es que el 44% de los riesgos analizados requieren algún tipo de medida o control para reducir los efectos negativos sobre su desarrollo y la consecución de los objetivos propuestos. Depende de los actores involucrados en los planes definir cuál es el grado de tolerancia frente al riesgo y qué medidas deben ponerse en práctica para mitigar sus efectos. Este tipo de información se debe recoger en un plan de acción para el tratamiento del riesgo.

En los resultados obtenidos del análisis del riesgo y durante las entrevistas realizadas, se observaron claras diferencias en las percepciones de los actores públicos y sociales sobre un mismo evento. La carga subjetiva de los actores (los intereses, las experiencias y las costumbres etc.) fue clave a la hora de interpretar la realidad. Estas diferencias eran mayores o menores en función de la información de la que disponían los actores al momento de valorar los riesgos. Los actores sociales por ejemplo, se manejaban con suma prudencia cuando debían analizar los riesgos vinculados a la variable modelo de organización. Desconocían cuestiones relacionadas con el funcionamiento interno del Ayuntamiento de Madrid que limitaban sus juicios, a pesar de que estas cuestiones pudieran afectar directamente el desarrollo de los planes. Una valiosa conclusión de esta investigación es que las asimetrías de información es otro factor clave para entender las diferencias observadas en el análisis de riesgo realizado por los actores.

En el caso de los riesgos extremos, primaron los eventos relacionados con la evolución de la economía; las características financieras del Ayuntamiento de Madrid (en cuanto a su nivel de endeudamiento) y las limitaciones presupuestarias de los PB. No cabe duda que las características del entorno en el que se desarrollan los planes (marcados por la crisis económica y financiera), incidieron en la percepción de los actores sobre los riesgos potenciales que amenazan su éxito. La trayectoria histórica de los distritos y barrios objeto de planes, juega en este sentido un papel determinante. Son territorios que han padecido con mayor intensidad las consecuencias de las transformaciones del modelo productivo y las crisis económicas que ha sufrido la ciudad de Madrid en las últimas décadas.

En lo que respecta a los riesgos altos, se destacaron los relacionados con los problemas de coordinación dentro de la estructura organizativa del Ayuntamiento y la articulación de este tipo de iniciativa con otras políticas regionales y nacionales. En cierta medida, este resultado está en consonancia con las tendencias internacionales, pues el desarrollo de actuaciones plenamente articuladas entre las distintas Administraciones se considera en la literatura un factor clave para del reequilibrio territorial.

A pesar del carácter participativo de los planes, se destacan entre los riesgos altos la exclusión de actores de la sociedad (públicos, privados y sociales) y la escasa

participación de los ciudadanos en las decisiones sobre los temas que les afectan directamente. Dicho de otra manera, es una seria amenaza para los planes la apatía de los ciudadanos hacia lo público y el nivel de representación de los actores que intervienen en su formulación, seguimiento e implementación. Desde una perspectiva meramente instrumental, habría que tener en cuenta que la participación de la FRAVM tiene un importante valor en el desarrollo de los planes, en cuanto al funcionamiento de las redes y subredes que se han creado. La FRAVM se erige como una instancia que articula el trabajo de las asociaciones y modera las demandas vecinales reduciendo el coste que supone para el Ayuntamiento de Madrid emprender procesos de negociación con múltiples actores.

Entre los riesgos de nivel medio se identificó otro riesgo relacionada con las características que definen el proceso participativo de los planes. Se trata de los escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas. Los déficits que presentan los planes en este tema son un asunto central que deben resolver los actores involucrados. Pero una conclusión de la investigación es que el coste de introducir cambios al modelo vigente, en cuanto a la alteración de los procedimientos y acuerdos existentes, es muy alto. No se percibe la voluntad de ninguno de los actores por asumirlo.

Finalmente, se pudo ver que el mapa de riesgos permitió sintetizar los resultados obtenidos en la contrastación empírica. Puso de manifiesto la relevancia de que las organizaciones públicas desarrollen la perspectiva de riesgo y potencien su capacidad de anticipar e influir en los cambios de su entorno inmediato, así como de las condiciones institucionales que inciden en la formulación de las políticas, programas y proyectos públicos que llevan a cabo.

5. Recomendaciones para los PB

Los Planes de Barrio no deben entenderse como un conjunto de acciones aisladas que benefician, en menor o mayor medida, a las zonas más desfavorecidas de la ciudad, sino como un proyecto que forma parte de la política de reequilibrio territorial de Madrid. La trascendencia y el impacto de los objetivos propuestos, así como la magnitud de los recursos presupuestarios y técnicos empleados hasta el momento hacen necesario mantener y consolidar esta idea en los actores sociales. No se puede perder la perspectiva del objetivo general que orienta el desarrollo de esta iniciativa.

Los riesgos derivados de las limitaciones presupuestarias pueden abordarse replanteando el modelo de asignación de recursos que caracteriza a los PB. Lo que en tiempos de mayor disponibilidad presupuestaria, se consideró una importante concesión del Ayuntamiento, al centrar la discusión de los planes únicamente en las actuaciones y comprometerse el gobierno local a su financiación se ha convertido en una importante debilidad en un contexto donde prevalecen restricciones presupuestarias.

En principio, los conflictos que se producen en las Áreas de Gobierno a la hora de priorizar la financiación de las actuaciones que son de su competencia, se erradicarían con la idea de concentrar el grueso de los nuevos planes en las Juntas Municipales de Distrito. Sin embargo, esto supondría un debilitamiento del contenido de los planes y se trasladaría el problema a estas instancias del Ayuntamiento de Madrid si no se refuerza el presupuesto extraordinario y se mantiene el criterio por el cual las Juntas deben asignar parte de sus recursos ordinarios (de manera preferente) al desarrollo de los planes. Un cambio positivo podría ser cuantificar el coste de las actuaciones contempladas en los planes, de manera que sea posible comprometer un monto razonable de recursos extraordinarios para sus cuatro años de vigencia. Con esto, se atendería una demanda de los actores sociales sobre la falta de previsión presupuestaria.

Para lograr mejores resultados en las actuaciones comprometidas en los planes se deben evitar contradicciones en la definición de responsabilidades entre las distintas entidades que forman parte del gobierno local. De lo contrario, se genera un excesivo desgaste del equipo técnico y de los responsables políticos o, en algunos casos, la dispersión de los recursos presupuestarios disponibles. Se requiere una definición más clara y precisa de las competencias de cada Área de Gobierno y un mayor compromiso de sus miembros para abordar las propuestas vecinales. Esto último impulsado por un importante liderazgo en el más alto nivel.

Frente a los problemas que puedan surgir por el grado de representación y legitimidad de los actores participantes; es recomendable avanzar hacia la implantación de un modelo participativo más plural que propicie la incorporación, en igualdad de condiciones, de todos los actores sociales que desarrollan sus actividades en los barrios objeto de los planes. Convendría también valorar la incorporación más activa de los

ciudadanos de forma individual, pues ésta se ha limitado a los niveles de información y consulta en casos muy concretos. Se trata de la puesta en marcha de mecanismos de participación directa que garanticen un mayor nivel de involucramiento de los vecinos en la toma de decisiones. Habría que pensar también en la integración de los órganos de participación existentes en los distritos, con especial atención en los Consejos Territoriales.

Se corre el riesgo de que los ciudadanos no estén debidamente informados sobre los avances o retrocesos de etapas fundamentales como la identificación de necesidades, la aprobación de las propuestas y la implementación de los propios planes. Por ello, se plantea optimizar las iniciativas que favorezcan el acceso de los ciudadanos a la información y reduzcan las asimetrías entre los actores involucrados en el proceso participativo. Una herramienta de soporte importante es el uso de las nuevas tecnologías, pues permite explotar las ventajas del portal oficial del Ayuntamiento de Madrid para difundir información, descargar documentos y expresar directamente opiniones sobre el proceso participativo. Un aspecto complementario sería el desarrollo de campañas informativas en los propios barrios con la puesta en funcionamiento, en lugares estratégicos, de espacios destinados a la difusión de material divulgativo sobre los planes. Las Juntas Municipales de Distrito, las asociaciones de vecinos y el resto de organizaciones sociales de cada barrio serían actores clave para impulsar estas tareas de promoción.

Otro tema interesante de los PB es la financiación directa de proyectos que son desarrollados por las propias asociaciones de vecinos. Este tipo de actuaciones pueden convertirse en extraordinarios catalizadores de la innovación social, mediante la generación de ideas novedosas para la atención de los problemas sociales. La Administración y las propias entidades ciudadanas necesitan mantener su capacidad de innovación y aprendizaje frente a los retos de las sociedades modernas. Pero el éxito de esta actuación requiere la consolidación de actividades formativas entre las entidades sociales que les permitan desarrollar competencias vinculadas con el emprendimiento social. El objetivo es elevar su capacidad organizativa y optimizar la gestión de los recursos disponibles para los proyectos sociales. No se podrá elevar el grado de efectividad de los planes si las asociaciones que participan en su implementación, mediante el desarrollo de estos proyectos comunitarios no cuentan con las habilidades y los recursos necesarios para hacer frente a sus nuevas responsabilidades. Las iniciativas de fomento del asociacionismo deben estar en

sintonía con el papel que los PB le asignan a las entidades vecinales en la consecución de mayores niveles de reequilibrio territorial en la ciudad.

6. Limitaciones de la investigación

La investigación tiene una serie de limitaciones que deben tenerse en cuenta para el desarrollo de futuros estudios. En primer lugar, el modelo propuesto y las variables que lo componen se han justificado teóricamente con un exhaustivo estudio bibliográfico y con la revisión de las herramientas metodológicas más utilizadas en el análisis de capacidades y desempeño de las organizaciones. Sin embargo, no cabe duda que en la selección definitiva de las variables interviene el juicio del autor, por lo que no debe considerarse como un modelo único y rígido. Su principal aporte es brindar un marco general de referencia que puede ser fácilmente adaptado en otras investigaciones, de acuerdo con los objetivos propuestos.

En segundo lugar, esta misma limitación se traslada a la identificación inicial de los riesgos asociados a cada variable y subvariable. El conjunto de riesgos incluidos en el modelo se ha justificado con los resultados de estudios similares y las publicaciones de los organismos multilaterales sobre la materia. Pero en la síntesis de la información disponible intervino también el juicio del autor, por lo que es posible realizar ajustes a la relación de riesgos como un primer paso para avanzar en las tareas de detección y análisis dentro de una organización o de una iniciativa concreta. La utilización de grupos pilotos puede ser de mucha utilidad en este sentido.

En tercer lugar, al limitarse la contrastación empírica al caso de los PB desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid, no pueden esperarse resultados similares en ámbitos diferentes. Es necesario adaptar el modelo a la realidad concreta que se aborda, ya sea modificando directamente algunas de las variables y de los riesgos asociados o incluyendo los resultados que arroje una primera validación del modelo a partir del trabajo de un grupo piloto.

BIBLIOGRAFÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Agranoff, R. 2007. *Managing within networks, adding value to public organizations*. Washington D.C: Georgetown University Press.

Aguilar, L. 2003. *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de política pública; 3. Tercera edición*. México: Porrúa.

Alda, M. y Ramos, J. 2010. "Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (1996-2008)", en M. Arenilla (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Alli, J. 2010. "El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción", en M. Arenilla (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Alonso, G. 2007. "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en G. Alonso ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Alonso, L. 1999. "Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas. Un panorama desde el fin de siglo", *Papeles de Economía Española*, nº 80.

Althaus, C. 2008. *Calculating political risk*. Londres: Earthscan.

Antón, D. 1999. "Diversidad, globalización y la sabiduría de la naturaleza". Consultado el 06 de octubre de 2011. <http://web.idrc.ca/openebooks/885-6/>

Arenilla, M. 2008. "Planificación y presupuestos participativos en la Ciudad de Madrid", en *Quórum* nº 20, pp.108-137.

Arenilla, M. 2011a. "El marco teórico actual de la Administración pública", en M. Arenilla (Coord.). 2011. *Crisis y reforma de la Administración pública*. Oleiros: Netbiblo.

Arenilla, M. 2011b. "Redes de política: el caso de la ciudad de Madrid", *Revista Española de Ciencia Política*, nº25: 31-56.

Arenilla, M. y García, V. 2009. "Participación ciudadana y reequilibrio social y territorial en la ciudad de Madrid: los planes especiales de inversión y actuación territorial", Ponencia presentado en el IX Congreso Español de Ciencia Política celebrado en la ciudad de Málaga 23, 24 y 25 de Septiembre de 2009.

Arenilla, M. y Redondo, J. 2011. "Ética, transparencia y participación", en M. Arenilla (Coord.). 2011. Crisis y reforma de la Administración pública. Oleiros: Netbiblo.

Arias, M. 2003. "Democracia y sociedad del riesgo. Deliberación, complejidad, incertidumbre", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 122, pp. 233-268.

Arocena, J. 1997. Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. Consultado el 06 de octubre de 2011. [http://www.dachary.edu.ar/materias/polorg/docs/Arocena -
_Globalizacion_integracion_y_desarrollo%20.pdf](http://www.dachary.edu.ar/materias/polorg/docs/Arocena_-_Globalizacion_integracion_y_desarrollo%20.pdf)

Arroyo, J. y Guzmán, J. 2008. "Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local", *Cara Económica Regional*, número 100, año 20, septiembre-diciembre, pp. 7-30.

Atkinson, A y Webb, A. 2005. "Responsible hands A director's guide to risk and its management", *International Federation of Accountants*, articles of merit award program for distinguished contribution to management accounting, pp.26-34.

Aven, T. 2011. "On risk governance deficits", *Safety Science* vol. 49, pp. 912-919

Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. 2007. "Puente de Vallecas participa. Evaluación de los servicios públicos municipales y determinación de necesidades en el distrito de puente de Vallecas". Documento técnico sin publicar.

Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. 2008. "Latina participa: informe de la consulta ciudadana". Documento técnico sin publicar.

Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. 2009. "Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales del distrito de Carabanchel, Madrid". Documento técnico sin publicar.

Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. 2010. "Cohesión territorial en la ciudad de Madrid. Resultados 2004-2008". Documento técnico sin publicar.

Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. 2011. "Cohesión territorial en la ciudad de Madrid. Resultados 2004-2009". Documento técnico sin publicar.

Ayuntamiento de Madrid. 2004. "Plan Especiales de Inversión y de Actuación Territorial 2004-2008, Tetuán, San Blas, Vicálvaro y Carabanchel". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid. 2008a. "Barómetro de economía de la ciudad de Madrid". Madrid: Observatorio Económico de la Ciudad de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid. 2008b. "Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial 2004-2008". Madrid: Dirección General de Participación Ciudadana.

Ayuntamiento de Madrid. 2010. "Diagnóstico de sostenibilidad del distrito de Villaverde", informe publicado por Dirección General de Sostenibilidad y Agenda 21 del Ayuntamiento de Madrid. Consultado el 18 de octubre de 2011. <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaMedioAmbiente/Diagnosticos21Distritos/Villaverde/villaverde-1.pdf>

Ayuntamiento de Madrid. 2010. "Informe final de seguimiento del plan de acción de agenda 21 del distrito Villaverde", informe publicado por Dirección General de Sostenibilidad y Agenda 21, Departamento de Agenda 21 del Ayuntamiento de Madrid. Consultado el 18 de octubre de 2011. <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Agenda21/EspecialesInformativos/Agenda21/Ficheros/Informes%20finales%20seguimiento/Informe%20Final%20A21%2017%20Villaverde.pdf>

Baena, M. 1995. "Reformando a Leviathan: la Administración pública", Revista Política y Sociedad, Nº20.

Baena, M. 2000. Curso de Ciencia de la Administración Volumen I. Madrid, Tecnos, cuarta edición reformada.

Banco Mundial. 2002. "Informe sobre el desarrollo mundial, una geografía económica". Bogotá: Mayol ediciones S.A.

Banco Mundial. 2003. "Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria". Washington D.C: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2005. "Informe sobre el desarrollo mundial, equidad y desarrollo". Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

Banco Mundial. 2009. "Informe sobre el desarrollo mundial, instituciones para los mercados". Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

Banham, R. "Enterprising Views of Risk Management", International Federation of Accountants, articles of merit award program for distinguished contribution to management accounting, pp.14-20.

Beck, U. 1998. La sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernidad. Buenos Aires: Paidós.

Beck, U. 2002. La sociedad del riesgo global. Madrid: Siglo veintiuno.

Bodiguel, J. 2010. "El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE, en M. Arenilla (Coord.), La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid: INAP.

Boholm, A. (1998). "Comparative studies of risk perception: a review of twenty years of research", Journal of Risk Research, 1(2), pp. 135-163.

Borja, J. 2007. "La ciudad en la globalización", en Arce, C. et al. Ciudades del siglo XXI, ¿competitividad o cooperación?". México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económica C.A.

Bostrom, A. 1997. "Risk perceptions: "experts" vs. "lay people", Duke environmental law & policy forum, vol. 8, pp. 101-113.

Bounds, G. 2010. "Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks", en OECD, Risk and regulatory policy improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing.

Brugué, Q. y Gomá, R. 1998. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Q. Brugué y R. Gomá, Gobiernos locales y políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Buchanan, J. 1984. "Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications", en J. Buchanan y R. Tollison, The theory of public choice-II. Ann Arbor: The University of Michigan press.

Cabinet Office. 2002. "Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty", Strategy unit report. Consultado el 14 de febrero de 2012. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/su/risk/report/downloads/su-risk.pdf>

Calderón, C. y Lorenzo, S. 2010. "Introducción", en C. Calderón y S. Lorenzo (coord.), Open government-Gobierno abierto. Alcalá la Real: Algón Editores.

Caravaca, C. 1998. "Los nuevos espacios emergentes", Estudios Regionales nº. 50, pp. 39-80.

Cather, D. 2010. "A gentle introduction to risk aversion and utility theory", Risk management and insurance review, vol. 10, nº.1, pp.127-145.

Cerrillo A. Coord. 2005. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.

Chaqués, L. 2004. Redes de política pública. Madrid: Cuadernos del CIS, Siglo veintiuno de España Editores.

Cienfuegos, I. 2011. "Risk management policy in Dutch Municipalities understanding the process, identifying strengths and visualizing possible improvement", Revista Enfoques, vol. Ix, nº14, pp. 155-176.

Clark, L y Short, J. 1993. "Social Organization and Risk: Some Current Controversies", Annual Review of Sociology, vol. 19, pp. 375-399.

Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital", The American Journal of Sociology, Vol. 94, pp. S95-S120

Comisión Europea. 1999. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2000. "Comunicación de la comisión sobre el recurso al principio de precaución". Consultado el 23 de enero de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea. 2001a. "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión social y económica". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2 vols.

Comisión Europea. 2003. "Directiva 2003/98/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público". Diario Oficial de la Unión Europea 31.12.2003.

Comisión Europea. 2004. "Una nueva asociación para la cohesión, convergencia competitividad, cooperación, Tercer informe sobre la cohesión económica y social". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2007a. "Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Cuarto informe sobre cohesión económica y social". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2007b. "Estado de las ciudades europeas, informe resumido". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2007c. "State of the European cities report". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea.

Comisión Europea. 2008. "Libro Verde sobre Cohesión Territorial". Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Consultado el 4 de junio de 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_es.pdf

Comisión Europea. 2009. "Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones sobre reutilización de la información del sector público". Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea. 2011. "Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones sobre datos abiertos. Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente". Bruselas: Comisión Europea.

Coppedge, M. 1994. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Síntesis, No. 22, julio-diciembre.

Cuthill, M. y Fien, J. 2005. "Capacity building: facilitating citizen participation in local governance", Australian Journal of public Administration, volume 64, nº. 4, P. 63-80.

De Santiago, E. 2007. "Madrid ciudad única (II). La explosión urbana en la región madrileña y sus efectos colaterales", Revista Urban 13, pp. 138-164. Consultado el 04

de octubre de 2011.
http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban_13_08.html

De Santiago, E. 2007. "Madrid ciudad única. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo paradigma único en la región urbana de Madrid", Revista Urban 12, pp. 8-33. Consultado el 04 de octubre de 2011.
http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban_12_02.html

Dirección General de Política Regional. 2004. "Informe intermedio sobre la cohesión territorial (resultados preliminares de los estudios de ORATE y de la Comisión de la UE)". Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Duranton, G. y Puga, D. 2004. "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies". Consultado el 04 de octubre de 2011.
<http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:2eKhO7fOua4J:citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.8.7993%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf+.+Micro-foundations+of+Urban+Agglomeration+Economies&hl=es&gl=es&pid=bl&srcid=ADGEEsIQsMEBFwembICI7yIFIVAUA3ArmeF3rE5QZkepqp1Lm6EsK7xfSn2mk0LjpSF-z3JOF5HfMIvLhG4dHq0dqgFFTuwqEYRIIthXT9CFkyfudl2jzCGXEUqV6QDPyrqqQIGCClt&sig=AHIEtbQGGZgvJ3ilJXIW1eT88J60v3XX7g>

Education Development Center y PACT. 1998. "POET User's Manual. Participatory Organizational Evaluation Tool". Consultado el 04 de diciembre de 2011.
http://www.equalinrights.org/uploads/tx_wizzresources/UNDP_nodate_POET_UsersManual.pdf

Elizalde, A. 2003. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". Santiago de Chile: ILPES.

Ene, C y Dobrea, C. 2006. "Adopting risk management principles to the public sector reforms", Administratie SI management public, vol.6, pp. 126-130.

ESPON. 2007. "ESPON project 4.1.3, Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators, Part B". Luxemburgo: ESPON.

Evans, P. 1996. "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico 35(140), pp. 529-562.

Everson M. y Vos E. 2008. "European risk governance in a global context", en Vos, E. (edit.), European risk governance its Science, its Inclusiveness and its effectiveness, CONNEX Report Series Nr 06.

Faludi, A. 2005. "La política de cohesión territorial de la Unión europea", Boletín de la A.G.E. Nº. 39, págs. 11-30

Farazman, A. 2004. "Innovation in strategic human resource management: building capacity in the age of globalization", Public organization review: a global journal 4, pp. 3-24.

Farinós, J. 2005. "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio territorial", Ería nº67, pp. 219-235.

Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2009. "Plan Estratégico 2009-2010, revitalizar el movimiento vecinal para transformar Madrid. Madrid: FRAVM.

Fernández, F. et al. 2007. "Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo Territorial. Aplicaciones en Andalucía", ponencia presentada en el XX Congreso AGE: "La Geografía en la frontera de los conocimientos". Sevilla: Octubre de 2007.

Fernández, Z. 1986. "La estructura organizativa: un análisis contingente", Investigaciones Económicas (segunda época), vol. X, nº.3, pp.467-482.

Fisher, E. 2010. "Risk regulatory concepts and the law", en OECD, Risk and regulatory policy improving the governance of risk. Paris: OECD publishing.

Fiszbein, A. 1997. "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia", World Development 25, No. 8: 1029-1043.

Fleury, S. 2002: "El desafío de la gestión de las redes de actores". Revista Instituciones y Desarrollo, 12-13: 221-247.

Florida, R. 2000. "The Economic Geography of Talent". Consultado el 03 de octubre de 2011. http://economic-geography.org/index.php?option=com_content&view=article&id=909:florida-r-2000-the-economic-geography-of-talent&catid=193:relarticles&Itemid=67

Forss, K. and Venson, P. 2002. "An evaluation of the capacity building efforts of United Nations operational activities in Zimbabwe: 1980-1995", en R. Maconick y P. Morgan

(edit.), Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011. http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf

Furman, J. 2001. "The Determinants of National Innovative Capacity". Consultado el 22 de septiembre de 2011. <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:XVvXuZvITAJ:citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.127.8764%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf+The+Determinants+of+National+Innovative+Capacity&hl=es&gl=es&pid=bl&srcid=ADGEEESiNf6BSDmzezvStjTb0TozdjgUBtZZEpL1OS1ykKt81YDn893wW5ouijc4U3NSjAX5ARTg9CXhHVYMbIvRvkzZF3Ula9OdNtKH0RdcWwWgLnF3YzUguGpDmN2iFFZcXxE0IGh&sig=AHIEtbTNZgh5QAmHusljGY30dkONFHuapw>

Galiana, L. 1993. "La práctica urbanística reciente del Ayuntamiento de Madrid" (1985-1992). El suelo público como activo inmobiliario", ERIA Revista cuatrimestral de geografía Nº 31, pp. 93-108.

Gallant, T. 1991. Risk and Survival in Ancient Greece. Cambridge: Polity.

García, R. 2010. "Sistemas de evaluación participados en los gobierno locales; el caso de la ciudad de Madrid" en M. Arenilla (Coord.), Administración pública entre dos siglos. Madrid: INAP.

Garnsey, P. 1988. Famine and Food Supply in the Graeco-Roman World: responses to risk and crisis. Cambridge: Cambridge University Press.

Geddes, B. 1994. Politician`s Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.

Gibbs, D. et al. 2001. "Governance, Institutional Capacity and Partnerships in Local Economic Development: Theoretical Issues and Empirical Evidence from the Humber Sub-Region", Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, Vol. 26, No. 1, pp. 103-119.

Glaeser, E. 1998. "Are cities dying?", The Journal of Economic Perspectives Vol.12 nº.2, pp.139-160.

Goldsmith S. y Eggers, W. 2006. Gobernando en red. El Nuevo paradigma de la gestión pública. Caracas: CEDICE.

Gómez, M. 2010. "Coordinación interadministrativa en la previsión social de atención al colectivo de personas mayores respecto de la adecuación funcional de viviendas adaptadas en un contexto de crisis", en M. Arenilla (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Goodwin, M. and Painter, J. 1996. "Local Governance, the crises of fordism and the changing geographies of regulation", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 21, No. 4, pp. 635-648.

Graham, J. 2010. "Why governments need guidelines for risk assessment and management", en OECD, *Risk and regulatory policy improving the governance of risk*. Paris: OECD publishing.

Grant, R. 1991. "The resource-based theory of competitive advantage: implication for strategy formulation", *California management review*, spring, pp. 114-135.

Grant, R. 2005. *Contemporary strategy analysis*, fifth edition. Oxford: Blackwell Publishing.

Grindle, M.S. 1997. "The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions" en M.S. Grindle (edit.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Grupo ADUAR. 2000. *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Madrid, Ariel.

Guinart, J. 2003. "Indicadores de gestión para las entidades públicas", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD del 28 al 31 de Octubre en Ciudad de Panamá.

Gulati, R. 1995. "Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances", *Acad. Management Journal* vo. 38, pp. 85-112.

Hall, J.S. 2002. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance" en *Public Organization Review: A Global Journal* 2, pp. 23-43.

Hamel, G. y Prahalad, C.K. 1994. "Competing for the future", *Harvard Business Review*, Julio-Agosto de 1994.

Haugland, C. 1993. "Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos", Consultado el 18 de diciembre de 2011. <http://www.ucm.es/cont/descargas/documento31576.pdf>

Heide, J. B. y Miner A. S. 1992. "The shadow of the future: Effects of anticipated interaction and frequency of contact on buyer-seller cooperation". Acad. Management Journal vol. 35, nº2, pp. 265-291.

Hernández, Agustín. 2001. "Evolución de las buenas prácticas españolas y su relación con el cumplimiento del programa habitat", Consultado el 18 de octubre de 2011. <http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes.html>

Hilderbrand y Grindle. 1997. "Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? en Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, M.S. Grindle, ed. Boston: Harvard University Press.

Hilderbrand, M. 2002. "Capacity building for poverty reduction: reflexions on evaluations of UN system efforts", en R. Maconick (edit.), Capacity-Building for poverty eradication: analysis of and lesson from evaluations of UN system support to countries efforts. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011. http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_for_Poverty_Eradication.pdf

Hill, S. 2011. "A primer on risk management in the public service", Canadian Centre for Management Development. Consultado el 17 de febrero de 2012. http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/W11_e.pdf

HM Treasury. 2004. "The orange book management of risk, principles and concepts". Consultado el 16 de febrero de 2012. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/orange_book.pdf

HM Treasury. 2005. "Managing risks to the public: appraisal guidance". Consultado el 16 de febrero de 2012. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managingrisks_appraisal220705.pdf

Honadle, B. W. 2001. "Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution", the Journal of regional analysis & policy, nº 31, pp. 77-90.

Huber, J. y MacCarty, N. 2004. "Bureaucratic capacity, delegation, and political reform", American Political Science Review, vol. 98, nº.3, pp. 481-494.

Huntington, S. 1966. Political order in changing societies. New Haven: Yale University press.

Hutter, B. 2006. "Risk, Regulation, and Management", en Taylor, P y Zinn, J. (edit.), Risk in social science. Oxford: Oxford University Press.

Imrie, R. and Raco, M.1999. "How New Is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom", Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, Vol. 24, No. 1 pp. 45-63.

Instituto Costarricense sobre Drogas. 2007. "Proceso continuo e integrado para la gestión del riesgo, metodología", ICD/UI-EI-002:2007. Consultado el 06 de octubre de 2011.http://www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/web_icd_pdf/gestionriesgo/gr_002.pdf.pdf

International Risk Governance Council. 2009. "Risk governance deficits: an analysis and illustration of the most common deficits in risk governance. Report". Genova: International Risk Governance Council.

Jasanoff, S. 1998. "The political science of risk perception", Reliability engineering and system Safer vol. 3, nº. 59, pp. 91 99

Jones, G. y George, J. 1998. "The experience and evolution of trust: implications for cooperation and teamwork", the academy of management review, vol. 23, nº3, pp. 532-546.

Junta de Castilla y León. 2011. "Open government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto", documento elaborado por el Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI).

Kauzya, J-M. 2003. "Local governance capacity building for full range participation: concepts, frameworks, and experiences in African countries", DESA Discussion Paper No. 33, United Nations. Consultado 29 de agosto de 2011.<http://www.un.org/esa/desa/papers/2003/esa03dp33.pdf>

Keele, L. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government", American Journal of Political Science, Vol. 51, No. 2, pp. 241-254.

Keeney, Ralph. 1982. "Decision analysis: an overview", Operations Research Society of America, vol. 30, nº.5.

Kettl, D.F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", discussion paper prepared for spring meeting National Academy of Public Administration, June 1-3, 2000.

Kiser, L. y Ostrom, E. 2000. "The Three Worlds of Action, A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en M. McGinnis, "Polycentric game and institutions. Reading from the workshop in political theory and policy analysis". Ann Arbor: University of Michigan press

Kjær, M. et al. 2002. "Conceptualizing State Capacity", DEMSTAR Research Report No. 6. Consultado el 28 de septiembre de 2011. <http://www.demstar.dk/papers/ConceptualizingStateCapacity.pdf>

Klijn, E. H. 1998. "Redes de actores públicas: una visión general", Consultada el 20 de octubre de 2011. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Klinke, A. y Renn, O. 2002. "A new approach to risk evaluation and management: risk-based, precaution based, and discourse-based strategies", Risk analysis, vol. 22, nº.6, pp. 1071-1094.

Klinke, A. y Renn, O. 2006. "Systemic Risks as Challenge for Policy Making in Risk Governance", Forum qualitative social research, Volume 7, No. 1, Art. 33.

Kooiman, J. 1993. "Findings, speculations and recommendations", en Kooiman, J. (edit.), Modern governance: new government-society interactions. London: SAGE publications.

Krugman, P. 1998. "The role of the geography in development", paper prepare for the annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D. C. April 20-21.

Leiss, W. 1996. "Three Phases in Risk Communication Practice", Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 545, Challenges in Risk Assessment and Risk Management, pp. 85-94.

Lessik, A. y Minchener, V. 2000. "Measuring institutional capacity", recent practices in monitoring and evaluation tips, nº.15, USAID.

Lipset, S. 1959. "Some social requisites of democracy: economics development and political legitimacy", American Political Science Review, vol.53, nº. 1, pp. 69-105.

Lipset, S. 2004. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en A. Batlle (edit.), Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel.

Llamazares, F. y Berumen, S. 2011. Los métodos de decisión multicriterio y su aplicación al análisis del desarrollo local (aplicación de un caso en los municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Madrid: ESIC Editorial.

Llinares, J. 2010. "Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo open government", en C. Calderón y S. Lorenzo (coord.), Open government-Gobierno abierto. Alcalá la Real: Algón Editores.

Lopes, L. 1994. "Psychology and economics: perspectives on risk, cooperation, and the marketplace", Annual reviews psychology, nº. 45, pp. 197-227.

López, R. 2000. "Madrid 1979-1999. Perfiles de una transformación urbana desconocida", Revista Urban 4. Consultado el 13 de octubre de 2011. http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban_4_09.html

López, R. 2003a. "Planeamiento urbano y transformaciones espaciales, Madrid 1979-2000. La reconstrucción de un territorio urbano normalizado", Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 37, pp. 67-78. Consultado el 13 de octubre de 2011. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/viewFile/927/942>

López, R. 2003b. "Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid", Revista Urban 18, pp.124-161. Consultado el 13 de octubre de 2011. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/400>

Lowi, T. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", Public Administration Review, vol. 32, nº. 4, pp. 298-310.

Lucas, R. 1988. "On the Mechanics of Economic Development", Journal Monetary Economics, 22, pp. 3-42.

Maconick, R. 2002. "Introduction", en Maconick R. (edit.), Capacity-Building for poverty eradication: analysis of and lesson from evaluations of UN system support to countries efforts. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011. http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_for_Poverty_Eradication.pdf

Majone, G. 2010. "Strategic issues in risk regulation and risk management", en OECD, Risk and regulatory policy, improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing.

Manera, J. 1999. El proceso analítico jerárquico en la selección de mercados exteriores. Madrid: Dykinson.

March, J y Shapira, Z. 1987. "Managerial perspectives on risk and risk taking", Management science, Vol. 33, nº. 11, pp. 1404-1418.

March, J. y Olsen, J. 1989. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Martínez, R. 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales". Reforma y Democracia no. 24. Caracas.

Martínez, V y Grimaldos, B (Coord.). 2010. Ciudad sostenible: los retos de la pobreza urbana. Madrid: Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo y Ayuntamiento de Madrid.

Maskrey, A. 1998. "El riesgo", en A. Maskrey (Edit.), la aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgo en América Latina. Bogotá: TM editores.

Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Reforma y Democracia. No. 21. Consultado el 10 de enero de 2012. <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/El%20Estado%20y%20la%20sociedad%20civil%20en%20la%20gobernanza%20moderna.pdf>

McEvily, B. et al. 2003. "Trust as an Organizing Principle", Organization Science, Vol. 14, no. 1, pp. 91-103

Medal, J.L. y Meltsner, A. 2002. "United Nations capacity-building in EI Salvador", en R. Maconick y P. Morgan (edit.), Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011. http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf

Mella, J.M. 1998. Economía y Política Regional en España ante la Europa del S. XXI. Madrid: Ediciones Akal.

Méndez, R. et al. 2006. "Metamorfosis industrial de las grandes ciudades y nuevas estrategias de revitalización: el ejemplo de Madrid", Boletín de la A.G.E. N.º 42, pp. 7-29.

Mintzberg, H. 1990. La estructuración de las organizaciones, Barcelona: Ariel.

Mintzberg, H. 1991. Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires: Edita ateneo

Moncayo, E. 2001. "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial". Santiago de Chile: ILPES.

Moncayo, E. 2002. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". Santiago de Chile: ILPES.

Morales, A. 2004. Análisis y diseño de sistemas organizativos. Madrid: Civitas ediciones.

Moran, A. 2007. "Apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de la capacidad institucional en la gestión ambiental local", DELOS: Desarrollo Local Sostenible Una revista académica Vol. 1, Nº 0.

Moreno, C. 2007. "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", revista de Ciencia Política volumen 27, nº2, P.151-153.

Moreno, J. y Vinuesa, A. 2009. "Desequilibrios y reequilibrios intrametropolitanos: principios de evaluación y metodología de análisis", Ciudad y territorio Estudios Territoriales, XLI (160), pp. 233-262.

Morgan, P. 2002. "Some Observation and Lessons on Capacity Building", en R. Maconick y P. Morgan (edit.), Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011.
http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf

Morgan, R. M. y Hunt, S. D. 1994. "The commitment trust theory of relationship marketing", Journal of Marketing, vol. 18, pp. 20-36.

Murray, T. 2007. "Governmentaly", Antropológica, vol. 49, nº.2, pp. 275-294.

Naciones Unidas. 2008. "Marco para la rendición de cuentas, marco para la gestión del riesgo institucional y de control interno y marco para la gestión basada en los resultados Informe del Secretario General", Asamblea General A/62/701.

Nelissen, N. 2002. "The Administrative Capacity of New Types of Governance", *Public Organization Review: A Global Journal* 2, pp. 5-22.

Noerto L. et al. 2000. *Los indicadores para la gestión pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Núñez, M. y Cano, M. 2002. "Las tres caras del riesgo estratégico: riesgo sistemático, riesgo táctico y riesgo idiosincrásico". Documento de Trabajo 02-15. Serie de Economía de la Empresa 08. Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Carlos II.

Nzapayeke, A. y Osborne, D. 2002. "Impact of Evaluation of Support by the United Nations system to Capacity-building in Uganda: 1980-1995", en Maconick, R. y P. Morgan (edit.), *Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons*. United Nations publications. Consultado el 22 de diciembre de 2011. http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf

O'Toole, L. 1997. "Treating networks seriously practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, vol. 57, nº.1, pp. 45-52.

Observatorio Económico de Madrid. 2005. "Reequilibrio territorial, estudio comparativo de la situación social y económica en la ciudad de Madrid". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Observatorio Económico de Madrid. 2007. "Barómetro de economía de la ciudad de Madrid, abril de 2007". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

OECD. 1996. "The knowledge-based economy". París: OECD Publications Service.

OECD. 2002. *Regulatory policies in OECD countries. From interventionism to regulatory governance*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2011. *Governance in the 21st century*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2012. "The call for innovative and open government an overview of country initiatives". Paris: OECD Publishing.

Ospina, S. 2002. "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración pública. Lisboa, Portugal, octubre, 2002.

Oszlak, O. 2003. "Estados capaces: un desafío de la integración", en Blejmar, Bernardo (compilador), Liderazgo y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Oszlak, O. y Orellana, E. 2000. "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI", documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. Fecha de consulta: 03 de septiembre de 2011.
<http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Otero, L.M. 2010. "Madrid de capital a metrópoli", en Ayuntamiento de Madrid, Sociedad y espacio urbano de Madrid en el siglo XX. MAD, ciclo de conferencias. Consultado el 10 de octubre de 2011.
http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/TemaCulturaYOcio/Cultura/MuseosMuni/MuseoMuni/05_Publicaciones/SocEspUrbanoS.XX/SociYEsp.UrbanoSigloXX.pdf

Pares, M. y Resende, P. 2009. "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades", en M. Paré, Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Editorial Ariel.

Pearson, L.B. 1970. "A new strategy for global development". The UNESCO COURIER, 23RD year. Consultado el 10 de noviembre de 2011.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>

Pedregal, B. et al. (2006): "Propuesta metodológica para la medición del desarrollo y las desigualdades territoriales. Aplicación al territorio andaluz", Revista electrónica de geografía y ciencias sociales de la Universidad de Barcelona, vol. X, Nº 220.

Penfold, M. 2010. "Gestión local en América Latina: algunos patrones de desarrollo", en Corporación Andina de Fomento, Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: CAF.

Penfold, M. y Pineda, J. 2010. "Instituciones y transformación productiva local", en Corporación Andina de Fomento, Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: CAF.

Peters, G. 2003. El Nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa editorial.

Peters, G. 2007. "Globalización gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", Reforma y Democracia, 39. Consultado el 10 de enero de 2012. <http://www.aoli.com.ar/UNIDAD%20III/articulo%20PETERS.pdf>

Peters, G. y Pierre, J. 2000. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en A. Cerrillo, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

Pidgeon, N. 1998. "Risk assessment, risk values and the social science programme: why we do need risk perception research", Reliability Engineering and System Safety vol. 59, pp. 5-15.

Pierre, J. y Peters, B. 2005. Governing complex societies, trajectories and scenarios. New York: Palgrave Macmillan.

PNUD. 2004. "Términos de referencia en gobernabilidad local", PNUD.

PNUD. 2004a. "Guía metodológica para el análisis de la gobernabilidad local", PNUD, Proyecto Regional de Gobernabilidad Local.

PNUD. 2004b. "Términos de referencia en gobernabilidad local", PNUD, Proyecto Regional de Gobernabilidad Local.

Power, M. 2004. The risk management of everything, rethinking the politics of uncertainty. Londres: DEMOS.

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.

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, 08 de Octubre de 2002.

Renn, O. 1992. "Concepts of risk: a classification", en S. Krimsky and D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*. Westport: CT.

Renn, O. 1998. "Three decades of research: accomplishments and new challenges", *Journal of Risk Research*, vol. 1, nº.1, pp. 49-71.

Renn, O. 2006. "Risk governance, toward a integrative approach". Consultado el 12 de febrero de 2012.
http://irgc.org/IMG/pdf/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance_reprinted_version_.pdf

Renn, O. 2008. "Concepts of risk: an interdisciplinary review", documento para la conferencia ISA, Barcelona del 05 al 08 de septiembre.

Renzi, M. 1996. "An integrated Toolkit for institutional development", *Public Administration and Development*, Vol. 16, pp. 469-483.

Repetto, F. 2004. "Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", Serie Documentos de Trabajo del INDES I-52.

Rhodes R. A. W. 1999. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.

Rich, M. 2010. "Catastrophe risk management in the public sector", Keynote speech inaugural international symposium on catastrophe risk management, Institute of Catastrophe Risk Management (ICRM), Singapore January 22.

Rodríguez, F. y Zoido, F. 2001. "Desarrollo territorial y evaluación de la diversidad y desigualdad intrarregional, una aproximación desde Andalucía", *Boletín de la A.G.E.* nº 32, pp. 113-125.

Rodríguez, V. 1988. "La medición de los desequilibrios territoriales en España", *Estudios Regionales* nº21, pp. 97-120.

Rodrik, H. y Subramaniam, A. 2003. "La primacía de las instituciones (y lo que implica)", *Finanzas y desarrollo*, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, Vol. 40, nº 2, pp. 31-34.

Rosa, E. 2003. "The logical structure of the social amplification of risk framework (SARF): Metatheoretical foundation and policy implications", en N. Pidgeon et al. (Edit.), *The social amplification of risk*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosas, A. 2007. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.

Ruano, J. 2010. "Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos", en M. Arenilla (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

Sánchez, I. 2000. "Nuevos enfoques de planeamiento", *Revista Urban* n°4, pp. 31-28.

Sanguinetti, P. y Pineda, J. 2010. "Desarrollo desde el territorio: promoviendo iniciativas locales", en Corporación Andina de Fomento, *Desarrollo local, Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

Scott, W. 2001. *Institutions and organizations*. Second edition. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Sepúlveda, et al. 2002. "Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenibles en espacios territoriales". Consultado el 03 de octubre de 2011. <http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/document/3dctos/3%20referen/2ot/biogram.pdf>

Shrader, K. S. 1991. *Risk and rationality philosophical foundations for populist reforms*. Los Angeles: University of California Press.

Sikkink, K. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista". *Desarrollo Económico*, vol. 32 n°128, Buenos Aires.

Silva, I. 2003a. "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina". Santiago de Chile: ILPES.

Silva, I. 2003b. "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". Santiago de Chile: ILPES.

Simon, H. 1955. "A behavioral model of rational choice", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, n°. 1, pp. 99-118.

Sjöberg, L. 2003. "Risk perception is not what it seems: The psychometric paradigm revisited", en Andersson K. (Ed.), *VALDOR Conference 2003* (pp. 14-29).

Sjöberg, L. et al. 2004. "Explaining risk perception. An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research", Norwegian University of Science and Technology. Consultado el 13 de febrero de 2012. http://www.svt.ntnu.no/psy/torbjorn.rundmo/psychometric_paradigm.pdf

Skocpol, T. 1985. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research", en Evans et al. (ed.), Bringing the state back in. Cambridge University Press.

Slovic, P. 1987. "Perception of risk", Science new series vol. 236, nº. 4799, pp. 280-285.

Slovic, P. et al. 1982. "Why study risk perception?", Risk analysis, vol.2, nº.2, pp.83-93.

Smeriglio, M. 2005. "Prácticas participativas en el municipio Roma XI", en M. Villoria (Coord.), La participación ciudadana en las grandes ciudades. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Son, J. y Lin, J. 2007. "Social capital and civic action: A network-based approach", Social Science Research 37, pp. 330-349.

Spiller, P. y Tommasi, M. 2001. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. Documento de Trabajo no. 58. Buenos Aires: CEDI.

Stiglitz, J. 1998. "Towards a new paradigm for development", United Nations conference on trade and development, 9th Raúl Prebisch Lecture.

Subirats, J. 1994. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: MAP.

Subirats, J. 2006. "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?", Estudio/Working Paper 65 / 2006. Consultado el 28 de mayo de 2011. http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/paper_subirats.pdf

Taylor, P. 2004. "Psychology, Social Psychology and Risk", Social contexts and responses to risk network (SCARR), Working Paper 2004/3, University of Kent at Canterbury.

Taylor, P. 2006. "The current significance of risk", en Taylor, P y Zinn, J. (edit.), Risk in social science. Oxford: Oxford University Press.

Tejeda, N. y Pérez, L. 2011. "La amplificación social del riesgo: evidencias del accidente en la mina Pasta de Conchos", Nueva época, núm. 15, enero-junio, 2011, pp. 71-99.

Thomas, C. 1998. "Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees", Administration & Society, Vol. 30 No. 2, pp. 166-193.

Tribunal Constitucional. 1983. STC 32/1983, de 28 de abril de 1983 (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1983)

Trostle, J. A. (et al.). 1997. "Strengthening human resource capacity in developing countries. Who are the actors? What are their actions?" en M.S. Grindle (edit.) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Boston: Harvard University Press.

Trullén, J. et al. 2004. "Economía del conocimiento, ciudad y competitividad", Investigaciones Regionales I, pp.139-161.

TRUSTNET. 1999. "The TRUSTNET framework a new Perspective on risk governance". Consultado el 13 de febrero de 2012. http://www.trustnetinaction.com/IMG/pdf/Framework_TRUSTNET_ENG.pdf

UNDP. 2005. "A Brief Review of 20 Tools to Assess Capacity". Consultado el 03 de diciembre de 2011. <http://wiki.edc-cu.org/blogs/media/blogs/approdocs/Brief-Review-20-Tools-to-Assess.pdf>

UNDP. 2010. "Capacity development. Measuring capacity", United Nations Development Programme. Consultado el 25 de septiembre de 2011. http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf

UNHABITAT y Banco Mundial. 2007. "27 Respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales". Quito: UNHABITAT.

UNHABITAT. 2002. "The global campaign on urban governance 2º edition". Nairobi: UNHABITAT.

UNHABITAT. 2007. "International guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities". Nairobi: UNHABITAT.

UNHABITAT. 2008. "State of the world´s cities 2008/2009, harmonious cities". London: Earthscan.

UNHABITAT. 2010. "State of the world´s cities 2010/2011, bridging the urban divide". London: Earthscan.

United Cities and Local Governments. 2008. "Decentralization and local democracy in the world First Global Report". Barcelona: United Cities and Local Governments and World Bank.

United Nations. 2008b. "People Matter civic engagement in public governance, World public report 2008". New York: United Nations

United Nations. 2008c. "Strengthening governance and public administration capacities for development", paper from Committee of Experts on Public Administration seventh session, New York, 14-18 April 2008. Consultado el 24 de noviembre de 2011. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029277.pdf>

United States Government. 1995. "Memorandum for regulatory working group. Principles for Risk Analysis", 12 January 1995. Consultado el 16 de febrero de 2012. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/jan_1995_risk_analysis_principles.pdf

United States Government. 1995. "Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Open government directive", 08 December 2009. Consultado el 23 de febrero de 2012. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

United States Government. 2007. "Memorandum of the Executive Office of the President, Office of Management and Budget, USA concerning the updated principles

for risk analysis”, 19 September 2007. Consultado el 16 de febrero de 2012. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/m07-24.pdf

USAID. 1996. “Practical Approaches to PVOINGO Capacity Building”, USAID Monograph Series. Consultado el 03 de diciembre de 2011. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACA754.pdf

Valenzuela, M. 1990. “La Comunidad de Madrid y la construcción del territorio metropolitano”, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº. 11, pp. 15-50.

Van Den Berg, L. 1999. “Competitividad y cohesión metropolitanas, la exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas”, Papeles de Economía Española, nº 80, pp. 248-265.

Vázquez, A. 1999a. Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ed. Pirámide, Madrid.

Vázquez, A. 1999b. “Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano”, Papeles de Economía Española, nº 80.

Villoria, M. 2010. “La democratización de la Administración pública: marco teórico”, en J. Ruiz-Huerta y M. Villoria (Dir.), Gobernanza democrática y fiscalidad. Madrid: Tecnos, 87-118.

Waring, A. y Glendon I. 1998. Managing risk. Londres: Thomson Learning.

Waterman, R. et al.1980. “Structure is not organization”, Business Horizons, Volume 23, Issue 3, pp. 14–26

Weiner, J. 2010. “Risk regulation and governance institutions”, en OECD, Risk and regulatory policy improving the governance of risk. Paris: OECD publishing.

Weiss, L. 1998. “The Myth of the Powerless State”. Consultado el 28 de septiembre de 2011. <http://www.labmundo.org/ppmilani/Linda%20Weiss%20Myth.pdf>

Willems S. y Kevin B. 2003. “Institutional capacity and climate actions”, OECD publication. Consultado el 22 de diciembre de 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/46/21018790.pdf>

World Bank. 1998. Beyond the Washington consensus. Washington D.C.: World Bank.

World Economic Forum. 2010. "Global risks 2010 fifth edition, an initiative of the risk response network". Consultado el 14 de febrero de 2012. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2010.pdf

World Economic Forum. 2011. "Global risks 2011 sixth edition, an initiative of the risk response network". Consultado el 14 de febrero de 2012. <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/>

Zinn, J. 2006. "Recent developments in sociology of risk and uncertainty", Historical Social Research, vol. 31, nº. 2, pp. 275-286.

Zinn, J. y Taylor, P. 2006a. "Risk as an interdisciplinary and research area", en Taylor, P y Zinn, J. (edit.), Risk in social science. Oxford: Oxford University Press.

Zinn, J. y Taylor, P. 2006b. "The Challenge of (managing) new risk", en Taylor, P y Zinn, J. (edit.), Risk in social science. Oxford: Oxford University Press.

Zoido, F. y Caballero, J. V. 2001. "Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales", Eria, nº54-55, pp. 53-76.

Zucker, L. G. 1985. "Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920", Working paper series 82, department of sociology, University of California at Los Angeles.

Zurbriggen, C. 2004. "Redes actores e instituciones". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. Consultada el 15 de diciembre de 2011. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0051000>

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

Diario ABC, 1978. "Objetivo de los vecinos de Tetuán para el Plan de Acción Inmediata", publicado el 09/12/1978. Consultado el 17 de octubre de 2011. <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1978/12/09/032.html>

El País. 1983. "La operación de remodelación de barrios concluye parcialmente en 1986", publicado el 10/07/1983. Consultado el 17 de octubre de 2011. http://www.elpais.com/articulo/madrid/SANCHO_ROF/_JESUS/MADRID/operacion/remodelacion/barrios/concluye/parcialmente/1986/elpepiau/mad/19830710elpmad_7/Tes

Europa press. 2011. "Gallardón firma con la FRAVM un acuerdo con 85 acciones que se compromete a ejecutar si gana las elecciones". Consultado el 17 de septiembre de 2012. <http://www.europapress.es/madrid/noticia-gallardon-firma-fravm-acuerdo-85-acciones-compromete-ejecutar-si-gana-eleccione-20110511154847.html>

ESTUDIOS DEL CIS

CIS. 2012. Estudio nº 2.944.

CIS. 2011. Estudio nº 2.860.

CIS. 2011. Estudio nº 2.864.

CIS. 2011. Estudio nº 2.914

ANEXOS DE LA INVESTIGACIÓN

Anexo 1. Cuestionario para la priorización de las variables

PRIORIZACIÓN DE LAS VARIABLES INSTITUCIONALES

En el marco del estudio titulado "La construcción del riesgo en la Administración pública. Un análisis decisional de la política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid", se está realizando un análisis de los variables institucionales a las que debe prestarse mayor atención para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio; una iniciativa implementada por el Ayuntamiento de Madrid, la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) y las entidades vecinales del municipio. Como parte del trabajo de investigación estamos aplicando un breve cuestionario que permitirá completar la información objetiva extraída de fuentes oficiales. En el cuestionario se compara y valora el grado de importancia de las variables institucionales para la consecución de los objetivos de los Planes de Barrio, de acuerdo con la siguiente escala: mucho más importante; más importante; igual de importante; menos importante; y mucho menos importante

¿Tendrías algunos minutos para responder a las siguientes preguntas? Marque en cada casilla la opción de su preferencia.

Entorno	Factores externos que inciden en la organización.
Redes estratégicas	Capacidad para crear mecanismos de cooperación y colaboración con otros actores. Posibilidad de llegar a acuerdos con los actores participantes.
Marco estratégico	Pautas que determinan la existencia y el funcionamiento de la organización como son: la visión, la misión, los objetivos y las estrategias.
Modelo de organización	Principales características de la organización en cuanto a los recursos disponibles, la estructura organizativa y los procedimientos de gestión.
Recursos humanos	Personal adscrito a la organización, incluye su grado de cualificación y las políticas institucionales para su gestión.

p1.- Vamos a comenzar comparando la variable de entorno (eventos políticos, sociales, normativos o tecnológicos externos a la organización) con el resto de las variables ¿Podría decirnos, cuánto más importante es el entorno para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que el resto de las siguientes variables?

	Mucho más importante	Más importante	Igual de importante	Menos importante	Mucho menos importante
Redes estratégicas (alianzas y mecanismos de colaboración con actores sociales, públicos y privados)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Marco estratégico (objetivos, visión, misión y estrategias de la organización)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Modelo de organización (recursos disponibles, estructura, procedimientos y valores)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos humanos (personas que trabajan en la organización y políticas para su gestión)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

p2.- Vamos a centrarnos ahora en las redes estratégicas (alianzas y mecanismos de colaboración con actores sociales, públicos y privados) ¿Podría decirnos, cuánto más importante son las redes estratégicas para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que el resto de las siguientes variables?

	Mucho más importante	Más importante	Igual de importante	Menos importante	Mucho menos importante
Marco estratégico (objetivos, visión, misión y estrategias de la organización)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Modelo de organización (recursos disponibles, estructura, procedimientos y valores)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos humanos (personas que trabajan en la organización y políticas para su gestión)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

p3.- Compare ahora por favor la variable marco estratégico (objetivos, visión, misión y estrategias de la organización) ¿Podría decirnos, cuánto más importante es el marco estratégico para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que el resto de las siguientes variables?

	Mucho más importante	Más importante	Igual de importante	Menos importante	Mucho menos importante
Modelo de organización (recursos disponibles, estructura, procedimientos y valores)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos humanos (personas que trabajan en la organización y políticas para su gestión)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

p4.- ¿Podría decirnos, cuánto más importante es el modelo de organización (recursos disponibles, estructura, procedimientos, valores) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que los recursos humanos (personas que trabajan en la organización y políticas de gestión del personal)?

- Mucho más importante
- Más importante
- Igual de importante
- Menos importante
- Mucho menos importante

VARIABLES	DESCRIPCIÓN
ENTORNO	
Genéricas	Factores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos (sociedad de la información).
Específicas	Rol del Estado, políticas concurrentes, marco regulatoria de los servicios, presupuesto, marco competencial y relaciones con otras Administraciones.
REDES ESTRATÉGICAS	
Mecanismos relacionales de trabajo	Identificación de actores clave (públicos, privados y sociales); coordinación; comunicación y confianza.
Funcionamiento de la red	Marco de regulación, definición de objetivos comunes, participación de los actores clave, valores de la red.
MODELO DE ORGANIZACIÓN	
Recursos	Financieros y físicos (oficinas, automóviles, material de oficina), tecnología y prestigio.

Estructura organizativa	Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos; forma en la que se asignan la toma de decisiones.
Procedimientos de gestión	Procedimientos y acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas.
Cultura organizativa	Normas, valores y forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización.
RECURSOS HUMANOS	
Personal	Habilidades, conocimiento y motivación de las personas para desempeñar tareas que le son asignadas.
Institucional	Políticas generales desarrolladas en la organización sobre la gestión del personal (estrategia de contratación, formación y remuneración de sus miembros).

p5.- Dentro de la variable de entorno ¿Podría decirnos, cuánto más importante son las subvariables genérica (factores económicos, sociales, políticos etc.) que la subvariable específica (aspectos propios del sector público como el marco normativo y competencial etc.) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio?

- Mucho más importante
- Más importante
- Igual de importante
- Menos importante
- Mucho menos importante

p6.- Dentro de la variable redes estratégicas ¿Podría decirnos, cuánto más importante es la subvariable mecanismos relacionales de trabajo (identificación de actores clave, comunicación, confianza etc.) que la subvariable funcionamiento de la red (cómo se realiza el trabajo común entre los actores, valores, participación etc.) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio?

- Mucho más importante
- Más importante
- Igual de importante
- Menos importante
- Mucho menos importante

p7.- Pasamos ahora a comparar las subvariables que componen el modelo de organización ¿Podría decirnos, cuánto más importante son los recursos (presupuesto, automóviles, material de oficina, tecnología etc.) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrios que las siguientes subvariables?

	Mucho más importante	Más importante	Igual de importante	Menos importante	Mucho menos importante
Estructura organizativa (Divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos, formas en la que se asignan las tareas etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Procedimientos de gestión (acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cultura organizativa (Normas, valores y forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

p8.- ¿Cuánto más importante es la estructura organizativa (divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos, formas en la que se asignan las tareas etc.) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio que las siguientes subvariables?

	Mucho más importante	Más importante	Igual de importante	Menos importante	Mucho menos importante
Procedimientos de gestión (acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las tareas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cultura organizativa (Normas, valores y forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

p9.- ¿Cuánto más importante son los procedimientos de gestión (acciones llevadas a cabo en el cumplimiento de las tareas) que la cultura organizativa (normas, valores y forma de pensar que caracterizan el comportamiento de las personas en la organización) para alcanzar los objetivos de los Planes de Barrio?

- Mucho más importante
- Más importante
- Igual de importante
- Menos importante
- Mucho menos importante

p10.- Dentro de la variable de recursos humanos ¿Cuánto más importante es la subvariable de personal (habilidades, conocimiento y motivación en el desempeño de las tareas) frente a la subvariable institucional (política institucional de contratación, formación y remuneración) para la consecución de los objetivos de los Planes de Barrio?

- Mucho más importante
- Más importante

- Igual de importante
- Menos importante
- Mucho menos importante

Anexo 2. Cuestionario para el análisis del riesgo

ANÁLISIS DE RIESGO

En el marco del estudio titulado "La construcción del riesgo en la Administración pública. Análisis de la política de reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid", se está realizando un análisis de los riesgos que inciden negativamente en el desarrollo de los Planes de Barrio implementados por el Ayuntamiento de Madrid, la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) y las entidades vecinales del municipio. Como parte del trabajo de investigación estamos aplicando un breve cuestionario que permitirá completar la información objetiva extraída de fuentes oficiales ¿tendrías algunos minutos para responder a las siguientes preguntas? Marque con una "X" la opción de tu preferencia.

P. 1 Indique cual es el su responsabilidad en el desarrollo de los Planes de Barrio.

- Ayuntamiento de Madrid _____
- Miembro de la FRAVM _____
- Miembro de las Asociaciones de Vecinos _____
- Otros _____

P.1a En caso de pertenecer al Ayuntamiento de Madrid, por favor especifique.

- Personal directivo de la Dirección General de Participación Ciudadana _____
- Funcionarios y/o técnicos de la Dirección General de Participación Ciudadana _____
- Personal directivo de las Juntas Municipales de Distrito _____
- Funcionario y/o técnicos de distrito _____
- Personal directivo de las Áreas de Gobierno _____
- Funcionario y/o técnicos de las Áreas de Gobierno _____

P.2.- Valore si los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio y señale cuál es la magnitud de su impacto.

P.2.1 Eventos relacionados con el entorno (eventos políticos, sociales, normativos o tecnológicos externos a la organización).

	¿Los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio?						¿Cuál es la magnitud del impacto de estos eventos sobre el desarrollo de los Planes de Barrio?					
	Casi certeza (si)	Probable (si)	Posible	Probable (no)	Raro (no)	Ns/Nc	Muy alta	Mayor	Moderada	Menor	Insignificante	Ns/Nc
Evolución negativa de la economía nacional o local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno local	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Inestabilidad político-electoral por la poca continuidad del partido de gobierno.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Excesiva rotación de los cargos directivos y de responsabilidad política.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Exclusión de los planes en la agenda de discusión de las campañas electorales	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Escasa participación de la población en las decisiones sobre los temas que les afectan.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Poco sentido de pertenencia por parte de la población al barrio o al distrito donde reside.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Opinión desfavorable de la población hacia las organizaciones vecinales y sociales.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Fallos en las telecomunicaciones (internet, redes, intranet, servicio telefónico).	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Excesiva rigidez del marco normativo que regula a la Administración local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Confusa distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Limitaciones por decisiones presupuestarias adoptadas en otras Administraciones.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Alto nivel de endeudamiento del gobierno	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

local.													
Duplicidad de competencias en temas de interés local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__	
Falta de coincidencia entre partido de gobierno local y partido de gobierno nacional o regional.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__	
Dificultad para establecer acuerdos de cooperación con otras Administraciones.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__	

P.2.2 Eventos relacionados con las redes estratégicas (alianzas y mecanismos de colaboración con actores sociales, públicos y privados).

	¿Los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio?						¿Cuál es la magnitud del impacto de estos eventos sobre el desarrollo de los Planes de Barrio?					
	Casi certeza (si)	Probable (si)	Posible	Probable (no)	Raro (no)	Ns/Nc	Muy alta	Mayor	Moderada	Menor	Insignificante	Ns/Nc
Exclusión de actores clave de la sociedad civil, el sector público o privado.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Inadecuada divulgación de la información entre los actores participantes.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Dificultad para articular el contenido del plan con otras iniciativas nacionales o regionales.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Escasos mecanismos de participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Dificultad para llegar a acuerdos sobre el contenido del plan entre los participantes.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

P.2.3 Eventos relacionados con el marco estratégico (objetivos, visión, misión y estrategias de la organización).

	¿Los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio?						¿Cuál es la magnitud del impacto de estos eventos sobre el desarrollo de los Planes de Barrio?					
	Casi certeza (si)	Probable (si)	Posible	Probable (no)	Raro (no)	Ns/Nc	Muy alta	Mayor	Moderada	Menor	Insignificante	Ns/Nc
Inconsistencia entre los objetivos, las actuaciones y los resultados esperados.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Dificultad para orientar las acciones de otros organismos con la visión del plan.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Escasa conexión de las actuaciones del plan con otras políticas del gobierno local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

P.2.4 Eventos relacionados con el modelo de organización (recursos disponibles, estructura, procedimientos y valores).

	¿Los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio?						¿Cuál es la magnitud del impacto de estos eventos sobre el desarrollo de los Planes de Barrio?					
	Casi certeza (si)	Probable (si)	Posible	Probable (no)	Raro (no)	Ns/Nc	Muy alta	Mayor	Moderada	Menor	Insignificante	Ns/Nc
Limitaciones presupuestarias para financiar la implementación del plan.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Deficiencia en los recursos logísticos (mobiliario, transporte, material de oficina).	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Insuficientes recursos tecnológicos.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Escaso apoyo de la población a las iniciativas emprendidas por los responsables del plan.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Fallos en la coordinación y control de las tareas relacionadas con los planes.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

Dificultad para definir responsabilidades y asignar tareas entre las Áreas del Gobierno.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Dificultad para acceder a la información generada por otras Áreas de Gobierno.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Errores en la información suministrada por los responsables de los planes a los participantes.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Ausencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Inexistencias de indicadores de gestión y percepción de la opinión pública.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Deficiencias en los mecanismos de publicidad de la gestión pública.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Excesiva aplicación de procedimientos internos.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

P.2.5 Eventos relacionados con los recursos humanos (personas que trabajan en la organización y políticas para su gestión).

	¿Los siguientes eventos han afectado el desarrollo de los Planes de Barrio?						¿Cuál es la magnitud del impacto de estos eventos sobre el desarrollo de los Planes de Barrio?					
	Casi certeza (si)	Probable (si)	Posible	Probable (no)	Raro (no)	Ns/Nc	Muy alta	Mayor	Moderada	Menor	Insignificante	Ns/Nc
Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Deficiente cualificación de funcionarios y técnicos de la Administración local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Falta de compromiso del personal de otras dependencias de la Administración local.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__
Escaso peso de la experiencia y el mérito en la selección de los cargos públicos.	6__	5__	4__	3__	2__	1__	6__	5__	4__	3__	2__	1__

Anexo 3 .Porcentaje de ejecución de los Planes de Barrio para los años 2010, 2011 y 2012.

PLANES DE BARRIO	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)
1. Caño Roto	90,80	91,26	88,78
2. Pan Bendito	90,31	84,18	85,09
3. Alto de San Isidro	84,50	93,54	87,42
4. Villaverde Alto	86,55	93,81	85,64
5. San Cristóbal de los Ángeles	89,41	92,00	86,84
6. Villaverde Bajo	90,19	91,04	86,07
7. Triangulo del Agua	90,75	94,09	88,44
8. Pozo-Entrevías	92,88	85,39	80,77
9. Fontarrón	93,08	93,36	89,38
10. La Elipa	95,71	92,44	95,05
11. Plaza Soledad Torres Acosta	85,35	91,42	79,78
12. Lavapiés	91,53	91,97	85,90
13. Poblados A y B	88,42	92,72	89,20
14. Orcasur	90,28	95,48	80,37
15. Mesetas de Orcasitas	91,01	94,14	77,94
16. San Fermín	90,23	94,91	76,28
TOTAL	90,06	92,30	85,18

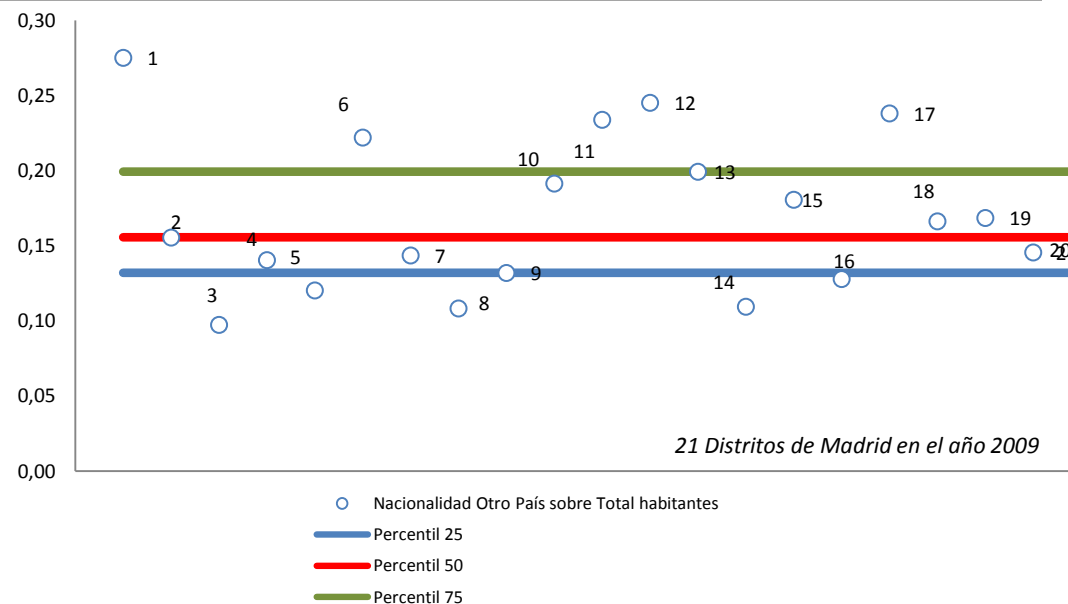
Anexo 4 .Evolución de la población extranjera en Madrid (2004-2009). Fuente: Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos (2011)

Nacionalidad Otro País sobre Total habitantes

Estadística Descriptiva

	2004	2009
Media	0,14	0,17
Mediana	0,13	0,16
Desviación Típica	0,05	0,05
Mínimo	0,08	0,10
Máximo	0,27	0,28
Percentil 25	0,11	0,13
Percentil 50	0,13	0,16
Percentil 75	0,16	0,20

Índice	2004	2009	Variación
Total de Madrid	100,0	100,0	-
01 Centro	189,6	158,7	-
02 Arganzuela	110,3	89,8	-
03 Retiro	62,4	56,2	-
04 Salamanca	90,9	81,1	-
05 Chamartín	76,9	69,5	-
06 Tetuán	137,0	128,1	-
07 Chamberí	97,9	82,9	-
08 Fuencarral-El Pardo	59,1	62,5	+
09 Moncloa-Aravaca	85,9	76,2	-
10 Latina	99,1	110,5	+
11 Carabanchel	130,9	135,0	+
12 Usera	127,9	141,5	+
13 Puente de Vallecas	103,4	115,0	+
14 Moratalaz	56,5	63,2	+
15 Ciudad Lineal	106,1	104,3	-
16 Hortaleza	65,4	73,8	+
17 Villaverde	124,1	137,4	+
18 Villa Vallecas	85,1	96,0	+
19 Vicálvaro	83,3	97,3	+
20 San Blas	74,5	84,0	+
21 Barajas	69,8	77,0	+

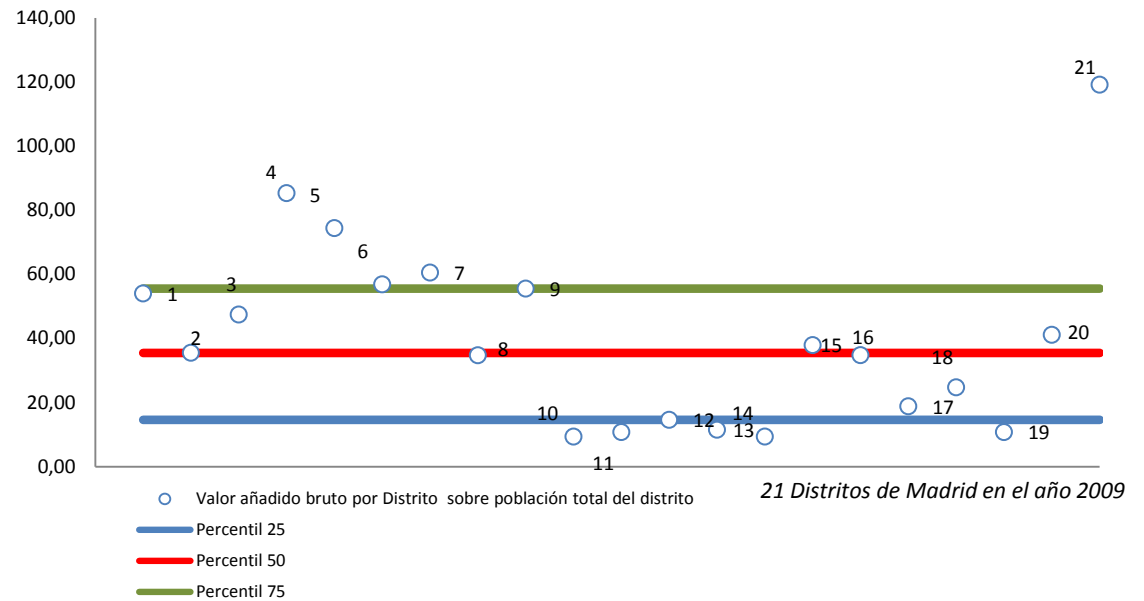


Anexo 5. Evolución del VAB en la ciudad de Madrid (2004-2009). Fuente: Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos (2011)

Estadística Descriptiva

	2004	2009
Media	31,89	40,32
Mediana	28,19	35,49
Desviación Típica	23,63	28,71
Mínimo	6,36	9,35
Máximo	100,76	119,09
Percentil 25	11,87	14,58
Percentil 50	28,19	35,49
Percentil 75	44,08	55,50

Índice	2004	2009	Variación
Total de Madrid	100,0	100,0	
01 Centro	143,7	149,8	+
02 Arganzuela	97,8	98,5	+
03 Retiro	122,5	131,6	+
04 Salamanca	222,7	236,7	+
05 Chamartín	221,6	206,4	-
06 Tetuán	169,9	157,7	-
07 Chamberí	157,8	167,9	+
08 Fuencarral-El Pardo	103,1	96,3	-
09 Moncloa-Aravaca	155,8	154,0	-
10 Latina	24,8	26,0	+
11 Carabanchel	30,6	29,9	-
12 Usera	42,0	40,5	-
13 Puente de Vallecas	28,7	31,9	+
14 Moratalaz	22,5	26,0	+
15 Ciudad Lineal	99,6	105,1	+
16 Hortaleza	76,2	96,4	+
17 Villaverde	49,6	52,2	+
18 Villa Vallecas	91,4	68,6	-
19 Vicálvaro	28,7	29,9	+
20 San Blas	122,0	114,0	-
21 Barajas	356,1	330,5	-

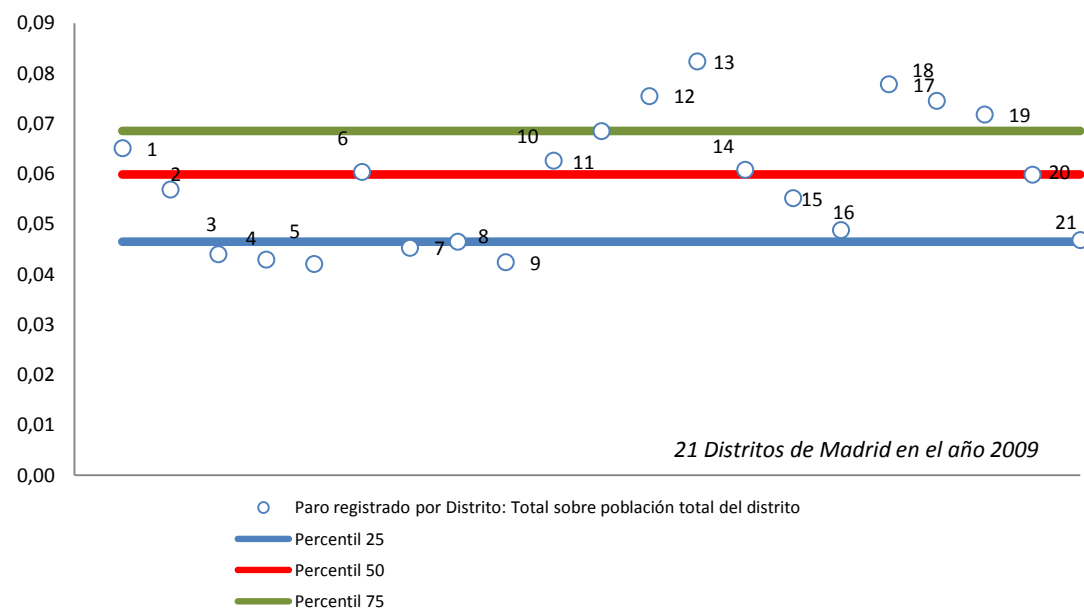


Anexo 6 .Evolución de la tasa de paro en la ciudad de Madrid (2004-2009). Fuente: Ayuntamiento de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos (2011)

Estadística Descriptiva

	2004	2009
Media	0,03	0,06
Mediana	0,03	0,06
Desviación Típica	0,00	0,01
Mínimo	0,02	0,04
Máximo	0,03	0,08
Percentil 25	0,02	0,05
Percentil 50	0,03	0,06
Percentil 75	0,03	0,07

Índice	2004	2009	Variación
Total de Madrid	100,0	100,0	
01 Centro	108,5	109,9	+
02 Arganzuela	102,6	96,0	-
03 Retiro	101,7	74,3	-
04 Salamanca	87,3	72,5	-
05 Chamartín	86,3	71,0	-
06 Tetuán	97,1	101,9	+
07 Chamberí	86,6	76,4	-
08 Fuencarral-El Pardo	92,4	78,5	-
09 Moncloa-Aravaca	84,7	71,6	-
10 Latina	104,2	105,7	+
11 Carabanchel	108,3	115,6	+
12 Usera	111,8	127,4	+
13 Puente de Vallecas	115,6	139,0	+
14 Moratalaz	108,4	102,6	-
15 Ciudad Lineal	82,2	93,1	+
16 Hortaleza	97,1	82,4	-
17 Villaverde	122,0	131,4	+
18 Villa Vallecas	120,5	125,8	+
19 Vicálvaro	109,5	121,2	+
20 San Blas	90,0	101,0	+
21 Barajas	87,6	79,0	-



SUMMARY OF THE DISSERTATION

1. Introduction to the problem

The concepts commonly used to categorize the processes of change in the public sector are undergoing a thorough revision. This is not a simple technical/bureaucratic exercise geared toward improving the performance level of concrete public initiatives within the context of the ebb and flow of the environment in which they are developed. Rather, the aim is to create new concepts that make it possible to address the events that impact public service performance.

At this point, the risk perspective emerges as an integrated approach to understanding the internal and external processes of change to which public administration is subjected. It offers a theoretical and methodological basis for identifying, evaluating, and handling adverse events that affect the performance of public organizations and their ability to achieve their objectives. This perspective is even more important when considering that citizens expect public administration to plan ahead and respond appropriately when faced with situations that threaten their safety and wellbeing. Thus, public organizations are expected to have the tools they need to forecast the socioeconomic, demographic, or ecological changes of the next several years and assess the impact they will have on the lives of individuals, as well as on the performance of institutions themselves. Moreover, people expect public policy to maintain certain minimum institutional conditions that guarantee their sustainability over time and the effectiveness of their actions, in spite of any economic, political, or organizational changes that may occur. The antithesis of these requirements is a public administration that reacts with improvised responses and a series of failures that ultimately may greatly hinder their own actions.

Use of the term "risk" in public administration is relatively new. Historically, risk has been associated with natural or environmental catastrophes and phenomena that endanger people, and public service has been assigned a central role in protecting lives and defining the regulatory frameworks that limit threats derived from changes in the social spectrum. Unlike today, in the past, risk was scarcely associated with the performance and fulfillment of objectives of public organizations. Political operators, civil servants, and experts in the realm of public administration should all learn more

about this vision of risk that is tied to organizational development in the public sector. They should take on decision-making processes where risks are identified that impact the development of organizations or of concrete actions. Additionally, it is essential that they have the tools necessary for analyzing their main characteristics and making appropriate decisions to mitigate their consequences. However, its recent popularity—which is greater in highly-specialized fields like finance, energy, defense, or the environment—is still quite limited and stands in stark contrast to the vast development that has taken place in the private sector. This is largely due to the fact that public organizations have particular characteristics that have made it more difficult to use this approach.

To determine the causes of this scarce circulation, it is necessary to go beyond the classic (and oftentimes erroneous) debates that often arise surrounding public organizations, focused on the excessive bureaucratization of institutions, the rigidity of their administrative procedures, or the lack of training of their civil servants. This situation is more closely related to the complexity of their objectives, the vast array of areas in which they operate, and the nature of the decision-making processes that take place.

Public organizations ought to guarantee that their decisions offer appropriate solutions to social problems and that they are in line with citizen needs and points of reference. In many cases, the effort required to achieve these objectives significantly restricts—in contexts of great uncertainty—the resources available for other complimentary tasks. Additionally, incorporating a risk perspective requires organizations to have sufficient information (qualitative or quantitative) on their activities and objectives in order to configure a preliminary risk map or portfolio that will serve as the basis for decision-making processes.

As previously mentioned, decisions made by public administration with regard to public policies and programming affect a wide variety of areas like infrastructure, education, health, housing, and public safety. Therefore, there are a plethora of factors involved in its development. This increases the need for a framework by which to systematize all available information. Decision-making processes are characterized by their association with a number of different actors, through policy networks and sub-networks. Each has a unique vision of reality and of the objectives that ought to be pursued, as well as of events that might affect the achievement thereof and the

measures necessary for counteracting their negative impacts. In that regard, detecting and analyzing risk becomes a monumentally complex task in the public arena, as the various actors involved must adopt a shared vision in order to identify, characterize, and effectively face adverse situations that may impact the development of public action.

2. Research questions

The above considerations give rise to the following questions, which have guided the focus of this research:

1. How is risk characterized in public administration?
2. Is it possible to devise a model for detecting and analyzing risk in public organizations that includes the variables with the greatest impact on its performance and ability to achieve its objectives?
3. Based on the variables identified, can a map be created that identifies the basic risks that impact public administration?
4. Can these variables—as well as the risks identified—be measured?
5. If so, is there a technique for measuring these risks in an objective manner?
6. Could the model and technique used be contrasted empirically with a public initiative?
7. According to the results obtained, is it possible to determine the key variables and risks that affect the development of public action in order to adopt measures that mitigate their effects?

3. Research Objectives and Starting Points

3.1 Research Objectives

The overall objective of this research is to develop a definition of risk in public administration by designing a model that detects and analyzes it. In that regard, the following specific objectives were proposed:

1. Establish a theoretical framework of reference to define risk in public service.

2. Develop a theoretical model that helps detect and analyze risk in public administration.
 - 2.1 Identify the variables with greater impact on the performance and achievement of objectives of public organizations.
 - 2.2 Define the risks for each of the identified variables that might impact the ability of institutions to operate and achieve their goals.
3. Make an empirical comparison of the model by evaluating the inherent risk of a concrete public policy, in this case the policy of territorial rebalancing in the City of Madrid.
 - 3.1 Define the most appropriate techniques for applying the model in processes of risk detection and analysis.
 - 3.2 Study the context in which the policy of territorial rebalancing of the City of Madrid is established and the assumptions that sustain its development.
 - 3.3 Identify the variables and risks that have the most significant impact on the development and execution of the policy of territorial rebalancing in the City of Madrid.
 - 3.4 Analyze the level of impact of the variables and risks associated insofar as they are related to the development of the policy by contrasting them within the context described above.

3.2 Research Starting Points

The research is based on the following ideas:

1. According to the basic postulates of organization theories and using a systematic approach, public service may be considered as an organization composed of a series of internal and external elements that determine how it operates and its ability to achieve its objectives. Throughout the research, the concepts of public administration and public organizations will be referred to interchangeably.
2. The characterization of risk in public administration is focused on the negative effects of events with a certain likelihood of occurrence, based on how the organization operates and achieves its objectives. This premise may be extrapolated to the organization as a sole unit of analysis or to the study of a specific public policy, program, or project.

3. The concept of governance offers a relational perspective that explains the actual dynamics of the social spectrum. Risk in public administration can be characterized by the recognition of the multiple actors that intervene in decision-making processes and the responsibility of public organizations in leading the effort of these actors in a democratic fashion, toward achieving collective goals.
4. When no similar activities have been developed that could be used as a precedent, any process of risk detection and analysis in public administration must be based on a referential theoretical model that includes key variables related to the operation of these organizations and the main risks associated with each one of them. The concept of institutional capacity functions as a theoretical foundation upon which a model of these characteristics can be built, due to the extent to which it addresses the skills and resources an organization needs in order to fulfill its objectives and take on new responsibilities over time.
5. The empirical comparison of a model for detecting and analyzing risk in the case of a concrete public policy requires a prior definition of the context in which it is developed. It is only possible to interpret the results of a process of these characteristics if first, there is an understanding of the objectives of the policy, the theory upon which its development is based, the study of other experiences in similar environments, and the review of the historical background of the organization insofar as it is related to the implementation of similar initiatives.
6. The decision-making process that leads to risk detection and analysis must be based on the prioritization of the variables involved in the development of a public policy. The importance of each variable differs according to the proposed objectives and the vision adopted by the actors involved in creating and implementing the policy. Prioritizing the variables makes it possible to see which areas merit more attention in contexts of great uncertainty, in order to guarantee the fulfillment of the proposed objectives.
7. The variables must be associated with a series of risks that are the product of their characterization. Attention paid to these risks will depend on the priority assigned to each variable and the analysis conducted by the parties involved, in relation to the likelihood of occurrence and the magnitude of the impact of each risk. These last two aspects can be systematized by constructing a risk typology that facilitates their classification.

8. Based on the results obtained in the risk detection and analysis, a map can be created to show the prioritization of the variables that affect the ability to achieve the objectives of the policy and the relationship of the risks associated with each of them. A risk map is a valuable tool for public-sector political officials in their decision-making process.

4. Theoretical framework of the research

The research is conducted within the conceptual framework of risk in public administration, which serves as a point of reference for identifying processes for detecting and analyzing it. To do this, emphasis has been placed on the decision-making processes in which a variety of parties participate, on the perceptions of these parties when defining risk, and on the specific actions that public service must take in order to assess it.

The concept of risk involves the possibility that an undesirable situation or event may become a reality, either due to the natural course of events or an action taken by an individual. Moreover, it is tied to a decision-making process that involves choosing one of more alternative variables for action that—since they are considered more beneficial when compared to the available alternatives—make it possible to mitigate the effects of the undesirable event. There are three key elements that form the basis for how risk is conceptualized, namely (Renn, 1992: 58): Undesirable results, the likelihood of an event, and the state of reality.

When discussing risk specifically in the public sector, reference is made to the potential failure to achieve the objectives of the organization and, fundamentally, to distribute public services and goods that have been entrusted to them (Bounds, 2010, 27). In private organizations, risk is often associated with uncertainty regarding financial performance. However, in public organizations, risk is related to an organization achieving its qualitative goals, which have a high social impact (Atkinson and Webb, 2005: 32).

Risk assessment is a key step in gathering information on the unforeseen circumstances that public organizations must face. This translates into undertaking a series of tasks such as: risk identification, the evaluation of risk exposure and the estimate thereof in terms of likelihood of occurrence, and the severity of the

consequences. However, an appropriate risk assessment must have a reference model that helps identify and analyze the events that typically affect performance in public organizations. This is even truer in the case of organizations that do not have any prior work that might serve as a guide for them during the risk analysis process.

Therefore, this research is supported by a conceptual framework based on the concept of institutional capacity that facilitates the construction of a model with these characteristics. Institutional capacity is defined as the set of resources and skills that enable public organizations to respond to the challenges of their environment and to perform their job in an efficient, effective, and sustainable manner. This definition combines an organization's internal perspective—which includes both the processes and well as their aims—with its external perspective, which recognizes the value of the changes in the environment.

Using the concept of institutional capacity as a foundation, organizations have been studied as specific units, with a series of internal and external variables that define them. These are variables that in situations of great uncertainty determine the organization's ability to function properly and guarantee that it will achieve its objectives. In that regard, this research defines key public organization variables and specifies the risks associated with each of them, thus creating a model that may serve as a point of reference for risk detection and analysis.

Below is a table that summarizes the variables and sub-variables identified, with a brief description of their significance. The wide variety of variables conveys an attempt to thoroughly address the elements that impact the dynamics of public organizations. It is not in any way an attempt to propose a rigid, closed model that may not be adapted to the individual characteristics of the reality analyzed. Depending on the type of organization and the functions it has been assigned, each variable and sub-variable will have more or less weight in the assessment of the risks that affect the achievement of its objectives. In any case, since a systematic perspective has prevailed in the creation of this model in which all of the elements are key, the differences that might exist do not translate into a variable or sub-variable having more or less importance than others; it is merely the reflection of a concrete reality.

VARIABLES	SUB-VARIABLES		DESCRIPTION
Environment	Generic		Economic, social, cultural, political, and technological factors (society of the information age)
	Specific		Role of the State, concurrent policies, regulatory framework of the services, budget, jurisdictional framework, and formal and informal power relationships.
Strategic networks	Relational work mechanisms		Identification of key actors (public, private, and social), coordination, communication, and trust.
	Network operation		Regulatory framework, definition of common objectives, participation of key actors, network values.
Strategic framework	Mission		The "raison d'être" of the organization, institutional tasks, goods and services delivered.
	Vision		Overarching objective
	Objectives		Aims
	Strategies		History of action
Organization model	Resources	Tangible	Financial and physical
		Intangible	Technology and reputation
	Organizational structure		Divisions, areas, or departments with their hierarchical levels
			Way in which decision-making abilities are assigned amongst the different components
			Set of standardized programs, procedures, and roles
			Interactions between the components of the organization
	Management procedures		Procedures and actions performed to fulfill tasks
	Organizational culture		System of basic beliefs, values, and behaviors observed regularly in the members of the organization.
Human Resources	Personnel		Skills, knowledge, and motivation of individuals to carry out the tasks assigned to them

	Institutional	General policies developed by the organization regarding personnel management (hiring strategy, training, and compensation of its members)
--	---------------	--

Table 48. Summary of variables and sub-variables. Source: Self-created.

5. Research methodology

One of the objectives of the research is to further the construction of a theoretical model and to conduct an empirical analysis of it. The policy of social and territorial rebalancing of the City of Madrid is used as a case study. The complexity of this policy, the diverse actions taken, the variety of parties involved in its development, the magnitude of the public budget invested, and the ambitiousness of its ultimate objectives represent an ideal framework for assessing the risk of a concrete public initiative. This research focuses on one of the three instruments of intervention implemented by the City of Madrid: The Neighborhood Plan. This decision was adopted after considering the following aspects: Focusing the research on a single initiative makes it possible to establish a clear risk assessment path and facilitates data collection amongst the various parties participating in the policy of territorial rebalancing. The three instruments of territorial intervention developed by the City of Madrid all have the same general objective (the social and territorial rebalancing of the city). The only thing that changes is the focus of the actions undertaken.

The methodology used to formulate the plans is standardized in all three cases, adhering to the same principles during the follow-up and evaluation phases. The entities that coordinate the three territorial intervention instruments remain the same: The General Office of Citizen Participation and the FRAVM (*Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid* [Regional Federation of Neighborhood Associations of Madrid]), and the neighborhood associations participating in the Neighborhood Plans (NPs) are also represented in the Special Territorial Investment and Action Plans (SIPs) and the Special Plans (SPs). This offers them a transverse perspective of the entire policy.

The NPs are a territorial intervention instrument aimed at furthering the city's social and territorial rebalancing through shared planning of municipal actions geared toward developing social programs and strengthening the fabric of the beneficiary

neighborhoods. The NP value for the research is based on four main aspects. First and foremost, the NPs were developed in 16 neighborhoods across the city, according to the special characteristics of each territory. This makes it easier to gather information in contexts in which, despite being part of the same city, vast differences exist between them. Secondly, the development, implementation, and evaluation of the NPs was a shared process, for which reason a variety of parties were involved, which leads to the creation of policy networks and sub-networks in each of the beneficiary territories. Undoubtedly, these dynamics enrich the information that may be collected, thereby offering different perspectives on the social reality. Thirdly, the implementation phase for the sixteen NPs that have been implemented to date was completed in 2012, thus making it easier to gather and compare information on the risks that have affected their development over the course of those four years. Lastly, in 2012 five new NPs were implemented, and it is expected that the City of Madrid and neighborhood associations begin negotiations regarding other plans that will be implemented in 2013, thereby increasing the number of beneficiary neighborhoods. This fact stresses the great importance of this research, as the results obtained may help the parties involved in the new plans to make the right decisions that will enable them to foresee possible situations of risk and guarantee the fulfillment of the objectives proposed.

The study of risk in the policy of territorial rebalancing in the City of Madrid, specifically of the NPs, was developed in five phases. Each phase has created one or more byproducts which, due to their characteristics, have made it possible to achieve the objectives initially proposed in the research. The first phase included drafting a chapter on the policy of territorial rebalancing in the City of Madrid, which is known as the context of the policy. The second phase consisted of designing two instruments for collecting information, based on the theoretical model proposed and risk detection and analysis techniques. The first questionnaire focused on prioritizing the variables of the model by using the side-by-side comparison method, and the second questionnaire was aimed at analyzing the risks related to the likelihood of occurrence and the magnitude of the impact of the risk consequences.

The third phase sought to make progress in adjusting the variables and risks of the model to the characteristics of the NPs by administering the questionnaires to a pilot group. This phase also made it possible to validate the instruments for gathering information and to define the type of interview that would be used in the next phase, where the entire target population of this study was approached. Following this

adjustment phase, the theoretical model that was used as the basis for the empirical comparison was definitively profiled with the identification of four risks and the variables and sub-variables established in the theoretical model.

During the fourth phase of the empirical analysis, the questionnaires were administered to the parties that help develop the NPs. The main criterion adopted for defining the target population for this study was the following: Parties that have been involved in the planning, implementation, follow-up, and analysis stages of the plans through formal methods of participation created specifically for these purposes. 33 public sector and 30 social sector individuals were identified; one individual tied to the private sector participated in the initiative. Lastly, the questionnaires were filled out by 43 individuals, or 68.25% of the target population. 53.49% of the questionnaire respondents were from the public sector, 44.19% were from the social sector, and 2.33% were from the private sector.

During the fifth and final phase, the data obtained was processed, and the results were assessed according to the context in which the public initiative is being developed. To prioritize the variables, an analytical hierarchy process (AHP) was adopted and *Expert Choice* software was used. This technique makes it possible to transfer the reality perceived by the individuals (in this case, the parties involved in developing a public initiative) to a ratio scale that establishes a ranking for the elements considered (Manera, 1999: 26; Llamazares and Berumen, 2011: 55). Qualitative techniques were used to analyze the risks. As a first step, the data obtained through the second questionnaire—which addresses the likelihood of occurrence of the risks and the impact of their consequences—were consolidated. The results were subsequently combined in a 5x5 matrix, the main output of which was a classification of the risks analyzed by the NP actors, according to the following levels: low, medium, high, and extreme. The final product of the empirical comparison was a risk map for the NPs that synthesize all of the information addressed: Variable prioritization and risk typology.

6. Conclusions

Regarding the characterization of risk in public administration

The main objective of the research was to establish a theoretical framework of reference for defining risk in public administration. Risk is often associated with

protecting the lives of individuals from natural disasters and catastrophes, or with the definition of regulatory frameworks for counteracting the negative impacts of man's own actions. However, the characterization of risk in public administration developed in this research goes beyond these considerations. An organizational perspective has been adopted to associate risk with the likelihood of occurrence of events that might affect the ability of public service to fulfill its objectives. The main idea is that public organizations define their objectives based on the needs and demands of citizens, and they develop tools for detecting and analyzing (in situations of great uncertainty) the events that affect the fulfillment of these needs and demands.

This way of understanding risk should remain separate from any focus that reduces the analysis thereof to the mere success of a public project, program, or policy. Adopting this type of position could be considered simplistic if the broader, more systematic vision of how risk affects the performance of organizations—not only in terms of efficiency but also in terms of effectiveness—is not taken into account. According to this perspective, risk is an important component of the performance and stability of public organizations; however the repercussions it has on performance and stability of the overall political system cannot go ignored. The possibility that an organization's performance and ability to achieve its objectives might be gravely affected may give rise to a perverse cycle that affects its legitimacy and the legitimacy of the political system.

In the research, risk detection and analysis in public administration is understood as a decision-making process in which parties from the public, private, and social sectors are involved, all in defense of their own interests and interpretation of reality. The complexity of the environment calls for a definition of collaboration mechanisms that favor exchanging strategic resources and information between the different parties that make up the social spectrum. Long gone are the old ideas and conceptions in which the State was the primary decision-maker, the actor that could identify the best alternatives all on its own. It is not possible to detect and analyze risk properly in public organizations if the perspectives of other actors who play a key part in the social dynamics are excluded. Their contribution is focused on transferring knowledge based on their own experiences and on specialization in their fields of action.

These assumptions emphasized in the research that the public sector is facing a significant challenge. If risk is a social construction where highly subjective aspects like

values, ideologies, individual interests, personality traits, etc. are all intermixed, the question arises on how to reach the point of equilibrium (between the different rationalities of the various parties involved in the decision-making process), which guarantees a description that matches reality as closely as possible. This is in spite of the asymmetries in information that characterize these types of processes. Another question is how to guarantee that actions will be adopted to mitigate the effects of the risk. Considering that in the public sector, the rule of thumb in the quest to achieve a certain objective seems to be the old adage "anything goes," there is an implication that the costs and benefits are distributed both inside and outside of the organization.

The research has demonstrated that risk detection and analysis in public organizations is facing another set of challenges. It is only possible to perform these activities (as part of the risk assessment process) if there is a frame of reference that facilitates the identification and assessment of the variables with the greatest impact on the performance of organizations. These variables determine an organization's ability to fulfill the objectives assigned to it and to take on new responsibilities. The research has shown that using a frame of reference with these characteristics not only facilitates risk detection and analysis, but it also helps orient the perceptions of the parties involved in the risks that are most relevant for the organizations. When no prior risk analysis has been performed, this type of tool helps reduce the costs derived from the lack of experience, as it acts as a sort of initial work model that the parties involved can use to make their assessments.

Regarding the theoretical model for risk detection and analysis

The second objective of the research was to develop a theoretical model for detecting and analyzing risk in public administration. The concept of institutional capacity was quite useful for fulfilling the objective of the research. It made it possible to design a theoretical model that deals with public organizations on three analytical levels: macro (the framework), meso (the organization), and micro (the individual). For each level of analysis the following variables were identified: At the macro level, the variables of environment and strategic networks; at the meso level, the variables of strategic framework and organization model; at the micro level, the variable of human resources. One conclusion from the research is that building a model with these characteristics is a highly complex task, due to the different variables acting within public organizations. Therefore, there is no intention here to turn the proposal into a

type of single, unchanging model that can be applied to any situation. It is an approximation that requires adjustments according to the given case.

Among the variables identified, the environment and strategic networks are constant in the literature on institutional capacity. There is no sense in creating a theoretical model that conceives of organizations as entities that are isolated from the context in which they develop, much less as entities that remain on the fringes of interaction with public, private, or social-sector actors. The relational perspective of institutional capacity and the contributions made by the concept of governance support this argument by stressing the importance of undertaking processes of exchange of strategic resources and information.

Unlike other institutional capacity models, this research opted to treat the strategic framework as a variable that is separate from the organization model. This choice was made on account of the importance that defining objectives and strategies has in relation to the ability of public service to function and the development of its actions. As for human resources, the trend of methodological tools and models was continued upon including it as a particular variable that describes organizations at the micro level. One characteristic that sets the proposed theoretical model apart from others is the inclusion of four transverse variables: trust, communication, coordination, and cooperation. To a certain extent, these variables—which define the model—help explain the results obtained in the empirical comparison. A more detailed study of these variables could, in the future, be a fruitful line of research. The weight of each one of these variables would have to be determined in the definition of the risks and their subsequent systematization in graphs or matrices constructed for these purposes. One conclusion that may be drawn from this research is the value of trust in the operation of the networks and sub-networks that have been built around the policy of territorial rebalancing (more specifically, the operation of the NPs).

Along with the variables of which the theoretical model is composed, it was possible to identify a set of sub-variables that improved the functionality of the model. In the case of the environment variable, specific and generic sub-variables were considered, according to the characteristics of the events under analysis. The strategic resources variable included the sub-variables of relational work mechanisms and network operation. As for the strategic framework variable, it included the sub-variables of mission, vision, objectives, and strategies. The organization model variable included

the sub-variables of resources, organizational structure, management procedures, and organizational culture. Lastly, the human resources variable included the sub-variables of personnel and institution.

The theoretical model was completed with the identification of a series of risks associated with each variable. Throughout this process, the results of other studies were considered, as well as publications from multilateral organizations on the topics of local governance and governability. Thanks to a comprehensive tool for detecting and analyzing risk in public organizations, it was possible to fulfill the second objective of the research. Its reliability was demonstrated in the case of the NPs. One conclusion that can be drawn from this research is that this tool may be used to formulate a logical and coherent definition of the limits of risk analysis in the public sector, to systematize available information appropriately, and to compare the results with other similar studies.

Regarding the empirical comparison

The third objective of this research was to conduct an empirical comparison of the model by evaluating the risk of a concrete public policy, in this case the policy of territorial rebalancing in the City of Madrid. The scope of this objective was limited even further by focusing the application of the model on the NPs.

The primary product that resulted from applying the theoretical model to the NPs was a prioritization of the variables and sub-variables under two modalities. On the one hand, the distributive method reflected the preferences of the participants in the judgments made during the side-by-side comparison, and on the other, the ideal method reflected the optimal model according to the calculations made by the computerized tool. In the first case, the prioritization yielded the following results (from greater to lesser importance): strategic framework, personnel, generic, specific, network operation, relational work mechanisms, institutional, culture, organization model, resources, and management procedures. In the case of the ideal model, the results were as follows (from greater to lesser importance): generic, personnel, specific, operation, strategic framework, relational work mechanisms, culture, institutional, organizational structure, resources and procedures.

The combination of the likelihood of occurrence and the magnitude of the consequences of the risks made it possible for 56% of the risks to be considered low-risk, 10% medium-risk, 22% high-risk, and 12% extremely high-risk. One of the conclusions in that regard is that 44% of the risks analyzed require some type of measure or control for reducing the negative impacts on the development thereof and the ability to achieve the objectives proposed. Defining the degree of risk tolerance and the measures that must be implemented to mitigate the effects of the risks depends on the parties involved in the planning. This type of information ought to be compiled in a risk management action plan.

In the results obtained from the risk analysis and during the interviews conducted, clear differences were observed for the same event with respect to the perceptions of public and social sector actors. The degree of subjectivity of the parties (interests, experiences, customs, etc.) was essential for interpreting the reality. These differences were more or less prominent according to the information available to the parties at the time they evaluated the risks. The social sector actors, for example, were extremely prudent when analyzing risks tied to the organization model variable. They were unfamiliar with matters related to the internal workings of the City of Madrid that limited their opinion, despite the fact that these matters could directly impact the development of their plans. An important conclusion that can be drawn here is that the asymmetries in information are another key factor for understanding the differences observed in the risk analysis conducted by the different parties.

In the case of extremely high risks, the events that took precedence were related to the state of the economy, the financial characteristics of the City of Madrid (in relation to its debt levels), and the NP budgetary limitations. Undoubtedly, the characteristics of the environment in which the plans were developed (marked by the financial crisis) impacted the perception of the actors of the potential risks threatening their existence. The historical background of the target districts and neighborhoods of the plans play a decisive role in that regard. These are territories that have experienced more acutely the consequences of the productive model and financial crises that Madrid has suffered over the last few decades.

As for high risks, of note were those related to problems of coordination within the organizational structure of the City of Madrid and to the articulation of this type of initiative with other regional and national policies. To a certain extent, these results are

in line with international trends, since the literature considers developing fully formed actions amongst the different public administrations to be a key factor for territorial rebalancing.

Despite the participatory nature of the plans, high risks of note include the exclusion of actors from society (public, private, and social) and the scarce participation of citizens in decisions on topics that affect them directly. In other words, the apathy of citizens regarding the public sector and the level of representation of the parties involved in the planning, implementation, and follow-up phases are both serious threats to the plans. From a purely instrumental perspective, it must be kept in mind that the participation of the FRAVM is an important factor in the development of the plans, insofar as it is related to the operation of the networks and sub-networks that have been created. The FRAVM defines the work of the associations and moderates neighborhood demands, thereby reducing the cost for the City of Madrid of initiating negotiation processes with several different parties.

Among the medium-level risks, another risk related to the characteristics that define the participatory process of the plans was defined. This risk is the lack of mechanisms for the participation of civil society and other public institutions. The deficits of the plans in that regard are an important issue that must be resolved by the parties involved. One important conclusion is that the cost of making changes to the current model—that is, altering current procedures and agreements—is quite high. None of the parties seem willing to take it on.

Lastly, the risk map makes it possible to synthesize the results obtained in the empirical comparison. It highlighted the relevance of having public organizations develop the risk perspective and strengthen their ability to anticipate and influence changes in their immediate environment, as well as the institutional conditions that affect the development of the public projects, programs, and policies in place.