

Los espejismos de la razón y los caminos de la participación

Políticas de Intervención en el territorio y procesos democráticos



Joan SUBIRATS ⁽¹⁾
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
Universidad Autónoma de Barcelona

Los estudios sobre el territorio son cada vez más espacios de intervención, acción y reflexión plurales y diversos. Se mezclan muchas expectativas, proyectos, disciplinas, instituciones, actores y, también, perspectivas temporales divergentes. Hay quienes defiende un “urbanismo veloz” (Vicente Guallart, *El País*, 18 d’agosto, 2007, p.11), mientras que otras buscan respuestas en el “ir despacio” (*slow cities*). Unos siguen confiando en la capacidad de planificar de los expertos, mientras que otros recuerdan que la *expertise* o los conocimientos son también plurales, y que más que encontrar la respuesta “adecuada”, hace falta encontrar la mejor entre las que resulten socialmente y técnicamente posibles. Y es en este punto en el que las nuevas experiencias de participación ciudadana resultan prometedoras para algunos, mientras para otros es una complicación más a superar.

Crece los problemas y las tensiones en unos territorios sobrecargados de realidades y de perspectivas, mientras que casi con la misma intensidad, decrece la confianza de la gente en relación a las instituciones que tienen las competencias legales para intervenir en los mismos. Muchas veces, tanta complejidad e incertidumbre, lleva a algunos a atacar y criticar a los que gobiernan por su falta de decisión y también a aquellos que parece que “lo complican todo”, aunque acaben ellos mismos haciendo propuestas que aparentemente son simples, o revestidas de sentido “común”, pero que también tropiezan de tan simplemente cómo han sido formuladas.

En estas notas, quisiera recorrer esquemáticamente (y sin duda también sesgadamente) lo que han sido algunas de las lógicas imperantes en la intervención territorial ⁽²⁾, y cómo estas lógicas se han visto crecientemente discutidas desde el momento en que se han ido diversificando los actores y las demandas que los mismos transportan, mientras se han ido también multiplicando las esferas y las perspectivas desde las que se proyectan las voluntades de intervenir

⁽¹⁾ Joan Subirats es Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es investigador y dirige el programa de Doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la mencionada universidad.

⁽²⁾ Es interesante la lectura del libro de J.Farinós-J.Romero, *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (Universitat de Valencia, 2007), y en el mismo el excelente resumen que hace Oriol Nel.lo, del proceso de intervención territorial en Cataluña en los últimos años: *La nueva política territorial de Cataluña* (2003-2006, p. 191-236).

en cada uno de los espacios territoriales. Partimos de la hipótesis de que se han ido sustituyendo las tradicionales fronteras entre territorios, entre los estatutos formales de los actores institucionales que luchan por estar presentes en los mismos, y entre delimitaciones competenciales aparentemente completas y rígidas, por dinámicas y procesos más centrados en las capacidades de los diferentes actores para hacer progresar sus proyectos y estrategias desde posiciones que van ganando vía el ejercicio simultáneo de influencia, de articulación de los recursos que se ponen en juego y de las complicidades que unos y otros consiguen ganar.

En este escenario, la capacidad de planificar territorialmente, de intervenir desde posiciones basadas estrictamente en la jerarquía o en la posición institucional de los poderes públicos o desde la hipotética superioridad de las capacidades o competencias técnicas, resultan insuficientes y acaban generando notables frustraciones y situaciones de bloqueo que no acaba por favorecer a nadie. Defenderemos pues aquí, visiones y perspectivas más *soft*, pautas de intervención más centradas en la capacidad de generar visiones y proyectos compartidos, quizás no del todo “canónicas” técnicamente, pero quizás también más viables socialmente.

1. Diferentes perspectivas en relación a los problemas públicos y a las perspectivas de intervención

Una visión tradicional de la actuación de los poderes públicos parte de la hipótesis que las políticas públicas son el resultado objetivo de la combinación de la voluntad política de intervenir y de la selección de la alternativa de acción más eficaz y eficiente entre todas las posibles, en relación al problema de carácter colectivo planteado y que ha generado el despliegue de esa política. Normalmente se considera que cada política o intervención desde los poderes públicos debería responder a una doble lógica: especialización y territorio.

Desde esta perspectiva, cada intervención se dirigiría a un problema específico, y por lo tanto requeriría una visión especializada (sanitaria, educativa, de creación de infraestructuras, de vivienda...), y se haría desde la posición jerárquica y competencial que cada institución pública tendría en el territorio dónde ha surgido el problema y dónde se debería desarrollar la actuación. Y lo cierto es que, al menos aparentemente y desde una perspectiva formal, las instituciones públicas y las políticas que ponen en práctica responden a estos principios.

Tenemos en España, un organigrama institucional ordenado aparentemente por el alcance territorial que cada instancia gubernamental ostenta. El conjunto de España sería competencia de la Administración Central del Estado, cada ámbito autonómico de las instituciones autonómicas correspondientes, y a cada gobierno local le tocaría intervenir en su demarcación territorial, con presencia no obstante de otras instancias de poder local como son las diputaciones (límites provinciales) y, en su caso, los consejos comarcales (mapa de comarcas). Sin olvidarnos, de la presencia más bien indirecta y regulatoria de las instituciones europeas. Y en cada territorio, la hipótesis formal establecida, es que intervienen de manera especializada las diferentes instancias gubernamentales a partir de las delimitaciones competenciales previamente establecidas.

En la práctica todo ello funciona, al fin y al cabo, de manera mucho más mezclada y con abundantes solapamientos y redundancias. En un mismo territorio “llueven” programas y actuaciones de las diferentes instancias gubernamentales, de forma que, por ejemplo, una ciudad puede decidirse por descentralizar servicios a los barrios, al mismo momento que sufre una restricción presupuestaria que le impide abordar un proceso de revitalización de un espacio de la ciudad, mientras simultáneamente anuncian desde la administración central que le darán nuevos recursos para un programa de creación de puestos de trabajo, y el gobierno autonómico establece simultáneamente una norma por la que deberá poner en marcha un nuevo sistema de recogida centralizada de residuos sanitarios, cumpliendo así una regulación europea. Las lógicas de intervención no tienen porque coincidir, pero lo cierto es que cada instancia gubernamental parte de una agenda propia, y de una presunción de certeza tanto técnica como legal que estaría detrás de cada decisión.

Al fin y al cabo, pese a partir de esta presunción de certeza, de racionalidad y de intervención reglada y ordenada, se acaba generando en el territorio la sensación de descoordinación y desorden, o incluso, de que “lo que uno hace, el otro lo estropea”. Los expertos trabajan en una perspectiva racional y de planificación, y se encuentran con que a la hora de la verdad, todo parece complicarse por la interacción intergubernamental, que “contamina”, dificulta o bloquea la puesta en práctica final de aquello que estaba previsto. Por otra parte, hasta ahora sólo hemos mencionado los actores institucionales, pero hemos de tener en cuenta que, además de las instituciones, en el territorio encontramos otros muchos actores, otros muchos intereses, otras muchas perspectivas de intervención o de no intervención.

Todo lo cual, al final genera una gran sensación de complejidad, cuando en cambio, muchas veces, la perspectiva de cada intervención es simple o “única”, al ser hecha desde la lógica ya mencionada de territorialización y especialización. Se trabaja y se planifica desde una hipotética certeza, pero

la realidad interinstitucional y social sitúa la puesta en práctica de las decisiones en un escenario de incertidumbre donde sólo queda negociar y transaccionar. Y lo curioso, es que pese que ello suceda una y otra vez, los procedimientos de planificación persisten en los puntos de partida ya mencionados.

En el análisis de políticas públicas se usa a menudo un esquema que permite situar y diferenciar las políticas públicas atendiendo al grado de certeza existente sobre los objetivos a lograr y los medios o la tecnología adecuada por conseguirlos (figura 1). Podríamos pues distinguir entre objetivos compartidos o no, y entre el grado de conocimiento y de confianza (eficacia) de los instrumentos técnicos a disposición.

Figura 1:
Problemas públicos y políticas de respuesta

Objetivos Medios	Claros, compartidos	Poco claros, no compartidos
Conocidos	A	B
No conocidos	C	D

Fuente: Adaptación de Thompson, J.D.-Tuden, A., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959

De manera habitual, se tiende a considerar que la mejor situación es la que expresa la casilla A, y tácitamente se procede, muchas veces, como si este fuese el punto de partida más natural. Así, a menudo, la lógica planificadora de la administración, al partir de una posición normativamente jerárquica, basada en el monopolio formal de la defensa de los intereses generales, y desde la seguridad que aparentemente proporciona la delimitación territorial y especializada ya mencionada, se sitúa “técnicamente” en esta situación de “objetivos compartidos” y “medios técnicos conocidos”. Pero, como ya hemos dicho, las cosas no acaban de funcionar así.

En la figura 2, hemos tratado de situar un conjunto (seguramente incompleto) de actores e instancias que están presentes en el escenario en el que

Figura 2:
Relaciones con el entorno de la institución pública con capacidad de intervención en el territorio



Fuente: Elaboración propia

se desarrolla la capacidad de intervención en el territorio de una institución pública. En la mayoría de casos, esta voluntad de intervención, basada quizás en una primera hipótesis de actuación que partía de objetivos bien estructurados y de medios e instrumentos técnicos bien conocidos y probados, deberá someterse al “fuego cruzado” de los otros operadores públicos y no públicos presentes en el escenario de intervención, todos ellos con otros intereses, visiones del problema y propuestas de intervención seguramente muy diferentes, aunque racionales y lógicas desde su particular punto de vista. La interdependencia de cada institución pública en relación con esta constelación de actores es muy evidente, y además, cada escenario o ámbito de actuación afecta y es afectado por otros ámbitos y escenarios dónde esta situación también se da.

Al fin y al cabo, todo ello es sobradamente conocido y no estamos descubriendo ningún secreto. Pero, a pesar de todo, sorprende la constante letanía y el lamento habitual en relación a que “las cosas no se hacen cómo deberían hacerse”, “todo es demasiadas complicado”, que acostumbra a acabar con la coletilla: “hace falta racionalizar la intervención pública en el territorio”. Es evidente que la mayoría somos conscientes de que hace falta siempre ajustar las perspectivas de los diferentes actores, y que, por tanto, acabaremos con decisiones y vías de acción que no son las que habíamos imaginado desde el despacho,

a partir del proceso de diagnóstico, de la selección de alternativas y de la operacionalización del proceso a seguir. Pero, nos resistimos a aceptarlo como la “normalidad democrática”, y más bien lo entendemos como una especie de constante interferencia entre la racionalidad deseable y un resultado poco estimulante, fruto del exceso de intereses y de actores que acaba generando confusión y una mezcolanza final muy alejada de lo que en un principio parecía deseable a cada actor particular.

2. Más allá de las certezas y los desengaños

No creemos que el tipo de problemas con los que normalmente se enfrentan las instituciones públicas, permitan una aproximación basada sólo en las certezas de carácter técnico. Pero, como ya hemos dicho, las administraciones acostumbran a trabajar desde la hipótesis de la certeza. Y este es un hecho que es todavía más preocupante cuando hablamos de intervenciones en el territorio. El territorio es un gran contenedor en el que la confusión y densidad de intereses, casi siempre contradictorios, las redes de actores de toda condición, las expectativas de intervención muy pocas veces armónica de los diferentes operadores públicos y privados, o las redundancias y solapamientos de competencias y controles de unos y otros se torna muy visible. No conviene caer en el desengaño o la pasividad cuando, como bien sabemos si acostumbramos a seguir en la prensa o en los medios las abundantes noticias sobre proyectos que van y vienen en un sinfín de territorios, las necesidades son grandes, las pasiones muchas y las expectativas muy altas. Lo que nos conviene a todos es ir aprendiendo a como conseguir hacer avanzar las intervenciones en el territorio con los criterios de calidad técnica que sean adecuados, pero también con la capacidad de escuchar y aprender de las desazones, conocimientos y perspectivas de los diferentes actores presentes en el escenario territorial en cuestión. Si queremos avanzar en esa perspectiva, ¿que nos falla más?, ¿la tecnología disponible?, ¿la carencia de conocimientos de la gente?, ¿una mala definición de objetivos?, ¿la incapacidad de los políticos para decidir de forma adecuada?, ...

Muchas de las aproximaciones “racionales” relacionadas con la producción de decisiones públicas, acostumbran a fallar, al no entender que lo que seguramente es la esencia del proceso es el debate de ideas que los diferentes actores y protagonistas de la comunidad política dónde se desarrollan las decisiones, transportan y defienden. Lo que moviliza a la gente es el compartir visiones,

maneras de ver los problemas y compartir vías de salida. Cada idea es un conjunto de argumentos que, en relación al problema planteado, expresa una concepción del mundo. Y, como bien sabemos, las ideas están en el corazón del conflicto político.

Las decisiones públicas son pues el terreno en el que se enfrentan los diferentes puntos de vista, criterios, y definiciones de problema de los respectivos actores y grupos implicados. Tenemos por lo tanto objetivos, tenemos problemas, tenemos discrepancias entre objetivos y realidad, y tratamos de encontrar una alternativa que reduzca o incluso acabe con las discrepancias. Como bien sabemos, en la práctica este esquema no funciona tan ordenadamente. Muchas veces se ve primero el problema, se buscan soluciones y acaban definiéndose objetivos. O incluso, a veces se tiene primero la solución (o los recursos) y se busca el problema dónde aplicarla (o invertir la subvención o el fondo). Pero, la perspectiva que proponemos permite generar un cierto orden en esta confusa realidad, y posibilita el aprender de las experiencias pasadas, sin falsas expectativas de racionalidad general. Es más importante entender la lógica del juego que se desarrolla en cada caso, que aplicar de manera estandarizada un repertorio de soluciones previamente establecido.

Desde nuestro punto de vista, la unidad de análisis debería ser la colectividad o comunidad afectada por la intervención territorial objeto de análisis o de proceso decisional. Es decir, el conjunto de personas y colectivos que encontramos en un determinado territorio. La motivación que acostumbra a justificar la actuación pública es el interés común (pero, sin olvidar que en cada intervención concreta existen también intereses sectoriales y particulares). Las claves de los conflictos acostumbran a establecerse en los puntos de contraste entre los intereses de cada actor, y los intereses comunes (definidos colectivamente a partir de concepciones compartidas del problema).

La lógica de la movilización colectiva es tanto la cooperación como la competencia entre actores y personas. Cada actor busca defender su propio interés, pero también trata de “trabajar” y

argumentar desde los intereses comunes, y se mueve por lo tanto en terrenos que exigen lealtad entre estas personas y actores, y ello exige que se garanticen las decisiones cuando son asumidas de manera colectiva. La información de que se dispone para decidir, es muchas veces ambigua, incompleta, llena de opiniones y posiciones sesgadas, y no es del todo raro que encontremos informaciones o argumentaciones que podemos calificar como de estratégicamente manipuladas. Las bases de un cambio, de una modificación del *status quo*, son las ideas, la persuasión, las alianzas entre actores. Y lógicamente, la voluntad de ejercer poder, de conseguir el propio bienestar y el bienestar colectivo.

Este conjunto de criterios conceptuales, entendemos que son notablemente distintos de los que todos conocemos en relación a como se presupone que funciona el mercado, o como el orden jurídico formal nos presenta los procesos decisionales. Desde la perspectiva aquí adoptada, entendemos que la definición del problema que da lugar o desencadena la política es una fase crucial. No podemos confundir el definir un problema presente en un territorio con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar.

Hace unos cuántos años, el almacenaje de los residuos urbanos y domésticos de una determinada comarca del país, no suponía un “problema público”, en el sentido que cada ayuntamiento se espabilaba para arreglárselas como buenamente podía o entendía. Era simplemente “un efecto no deseado del consumo”, que había ido creciendo a medida que la gente aprovechaba menos los desechos, y que crecía el uso de los embalajes y contenedores no reciclables. En un campo sectorial muy diferente, deberíamos recordar que también, hasta hace sólo unos años, temas como las pensiones de las personas o la regulación de las adopciones de niños no se consideraban temas merecedores de la intervención pública. En nuestra actual forma de entender la sociedad, los poderes públicos han de actuar de manera diferente a como lo hacían en relación a los desechos urbanos, puesto que normativamente se considera la defensa del medio ambiente y su sostenibilidad como un tema prioritario y que

requiere una especial protección. Pero, si nos limitamos a señalar la distancia que existe entre lo que debería ser (eliminación de los residuos no reciclables) y lo que acontece (toneladas de residuos no reciclables), esto no nos ayuda demasiado a definir la política a seguir.

Una política necesita una definición de problema más operativa, que de alguna manera indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada, y una situación que sin ser la óptima (el “no problema”) sea claramente mejor que la que originó la percepción de la situación como problemática. En otro contexto, tampoco podemos simplemente señalar que sería conveniente, desde un punto de vista sanitario o de convivencia colectiva, que se acabara con el uso de sustancias tóxicas como el tabaco. La realidad nos indica que muchos ciudadanos consideran como natural y propio de su libertad de elección el tipo de consumo. Las políticas que se han impulsado para reducir y tendencialmente eliminar estas conductas, han partido no tanto de lo deseable, como desde lo que era en aquel momento posible. La cuestión clave reside siempre en como definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que reúnan el máximo consenso social para conseguir su viabilidad, ampliando los apoyos de individuos y grupos sociales conscientes de lo que debe hacerse, y reduciendo y restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que tratan de mantener las cosas tal y como están.

Si seguimos con el ejemplo de los residuos domésticos, la cosa se complica cuando nos damos cuenta que cada actor implicado en la situación indeseada de depósitos no controlados, tiene definiciones del problema diferentes y contradictorias. Unos opinan que el problema principal es la forma como las empresas producen y ofrecen sus productos, y que es absurdo trabajar sólo “al final de la cañería” y no centrarse en el punto de partida o de origen del problema. Otros creen que el tema central es la poca sensibilidad y educación ambiental de la gente, que no colabora en la reducción de esta clase de residuos. Mientras, algunos entienden que es la administración la principal responsable, puesto

que lo que debería hacerse es simplemente prohibir la fabricación de ciertos productos y obligar a todo el mundo a seguir la norma establecida. Desde visiones diferentes, hay quienes creen que es la recogida de residuos la que genera problemas, puesto que si se hiciera la recogida puerta a puerta y diferenciando tipo de residuos, las cosas irían mejor. También los hay que defienden que lo que se necesitan son incentivos y desincentivos económicos para conseguir cambios en la industria y en la actuación de la gente, grabando especialmente aquellos productos más peligrosos o distorsionadores, o haciendo pagar más a los ciudadanos que más residuos generan.

En el momento de decidir que hacer, el decisor de la política sabe con qué recursos cuenta, cual es la correlación de fuerzas existentes, y por mucho que sepa que existen muchas causas y elementos que confluyen en el caso, acaba por definir el problema desde las limitaciones en las cuales opera, y desde la conciencia de la capacidad de influencia y presión del resto de actores que rodean el escenario de la producción de residuos. Y esto le puede llevar a una concepción restringida del problema, como es la recogida selectiva y el almacenaje de los residuos no reciclables. Así despliega contenedores, normas de reciclaje, crea plantas de selección y construye *ecoparks*, y busca emplazamientos para depósitos controlados donde almacenar la fracción no reciclable, aun cuando sea consciente de los otros muchos elementos que convergen en la situación.

En muchos casos, estos otros elementos dependen de otras esferas de gobierno, y también de departamentos o agencias especializadas. Por ejemplo, para eliminar o reducir decisivamente la gran cantidad de envases de agua de boca que se generan, haría falta conseguir que las autoridades correspondientes trabajasen para mejorar la calidad organoléptica del agua distribuida por la red, y reducir así la compra de la ya envasada. Pero, todos somos conscientes de que mucha gente se gana la vida en actividades medioambientalmente inadecuadas, y que la gente quiere respeto y respeto del medio ambiente, pero también quiere puestos de trabajo, quiere

aprovechar las facilidades en el consumo, y por tanto no es fácil entender como “una mejora” el tener que ir a buscar el pan con una bolsa desde casa, u optar por los envases de vidrio y su retorno posterior en vez de seguir usando las aparentemente cómodas y sin problemas latas.

En el escenario de las políticas públicas, podríamos afirmar que el que se acabe haciendo o no haciendo no debe ser considerado muchas veces como la solución racional o óptima, sino simplemente como la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus definiciones de problema. Esta decisión tampoco indica un final del debate, puesto que los actores “perdedores” tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que esta opción es errónea y conseguir que se revise.

Desde la perspectiva del análisis de políticas no se considera que la lista de problemas que la gente considera más urgentes, o que figuran en la agenda de los poderes públicos, sean necesariamente los más perentorios o graves. Se considera que cada actor trata de impulsar sus puntos de vista, y presiona para que un tema sea objeto de atención (o al contrario, trata de evitar que sea percibido como problema por la población).

Muchas veces se utiliza o se genera el que, en el argot del *policy analysis*, se denomina como una ventana de oportunidad: se aprovecha que se dan a conocer y tienen publicidad unos hechos que van en la línea deseada, y se presentan alternativas que pueden ser positivas para este actor o conjunto de actores. Puede asimismo crearse esta ventana. Recordemos la cuidadosa preparación de la muerte del parapléjico Ramón Sampedro por parte de los partidarios de una regulación inmediata de la eutanasia, para desencadenar un debate social sobre el tema. A veces, la concatenación de problemas y noticias sobre un ámbito de intervención de las políticas públicas se aprovecha para presentar alternativas que estaban “a punto” desde hacía tiempo, y si esta “ventana de oportunidad” es recogida por

algún “emprendedor” político, podría producirse un cambio significativo en las políticas. Se trata de una asociación de hechos que posibilita la oportunidad: a partir de ellos se plantea una nueva posibilidad para que se adopten decisiones. Y esta oportunidad puede o no ser aprovechada por los actores que tratan de impulsar su resolución, mientras que tratará de ser bloqueada por parte de quien consideran lesivos a sus intereses tal modificación de la situación.

Hace falta saber relacionar mejor los problemas y las políticas de respuesta con la forma de operar de los políticos y con las instancias y los recursos de poder. Toda la teorización que se ha hecho de la formación de la agenda de intervención de los poderes públicos, nos habla de la necesidad de conectar adecuadamente la voluntad política de actuar de alguna institución, una solución (surgida del debate existente de como resolver una situación problemática) y un problema (es decir, un tema que por las razones que sea ha irrumpido en la agenda social, o sea aquello que en aquel preciso momento atrae las miradas del la gente y de los medios de comunicación). Una buena idea en un mal momento no sirve de gran cosa. La lógica democrática exige a los políticos, como expresión de la legitimidad social que su representatividad los otorga, que estén mucho más interesados en encontrar soluciones socialmente posibles, que no aquellas que sean técnicamente inmejorables, pero de muy difícil puesta en marcha.

3. ¿Cómo hacer actuaciones en el territorio asumiendo la incertidumbre y buscando alternativas posibles?

Seguramente, la mejor manera de enfocar las perspectivas de cambio en las intervenciones en el territorio, sería partir de un cierto escepticismo. La manera de responder a la complejidad de actores, perspectivas e intereses presentes en el territorio, no es incrementando las especializaciones y las fragmentaciones. La especialización crea lo que podríamos denominar como pseudocerteza. Si diseccionas el problema en diferentes componentes y pides a diferentes especialistas que busquen alternativas, o ante un escenario demasiado concurrido de actores, decides reunirlos por separado para tratar de desencallar el tema, aparentemente estarás avanzando con mayor celeridad, pero al final te encontrarás con el inconveniente no menor, de ensamblar perspectivas, aproximaciones e intereses, sin haber aún construido espacios comunes de interacción entre los actores afectados, que les hagan dar cuenta de la complejidad general del tema.

¿Cómo trabajar desde la variabilidad y la complejidad?. Seguramente sólo se puede hacer incorporando los principios de la descentralización, de la redundancia y del reconocimiento de la diversidad. Cada uno de estos elementos nos debería dar más capacidad de aceptación de la variabilidad que forzosamente acompaña cada proceso específico de intervención en el territorio. La descentralización nos proporciona más capacidad de respuesta a situaciones específicas. La redundancia evita la idea que sólo hay una manera correcta de hacer las cosas, y genera controles cruzados de actores y propuestas. Y la diversidad nos proporciona más opciones y más espacio para decidir.

De alguna manera, esta forma de proceder nos “vacuna” contra la incertidumbre, puesto que de hecho incorpora esta incertidumbre en el propio proceso decisional. Nos hace partir de un cierto escepticismo sobre la existencia de soluciones posibles, pero, en cambio, nos asegura

que estas alternativas surjan. Por otra parte, y esto es sumamente importante, comporta la incorporación de las dinámicas participativas en los procesos decisionales. Alienta la multiplicidad de aproximaciones, respeta las diferencias, y usa el conflicto como mecanismo de innovación en los procesos decisionales públicos.

La acumulación de experiencias y su sistematización, nos ayuda también a aprender haciendo, alentando respuestas que se adapten a circunstancias cambiantes. Todo lo que vamos diciendo no implica que no se pueda planificar desde los poderes públicos, o que no se pueda trabajar en buscar medios técnicos que se consideren adecuados para determinadas intervenciones en el territorio. Planificación y descentralización, o planificación y participación, no tienen por que ser vistos como contradictorios. Los poderes públicos deben ejercer sus responsabilidades que derivan de la legitimidad general que les sigue confiriendo los mecanismos de democracia representativa. Pero la proximidad y la participación pueden ser instrumentos muy poderosos tanto para mejorar el proceso, como en relación a los contenidos o los resultados de la intervención a implementar.

Se viene discutiendo mucho últimamente en España sobre la denominada "cultura del no". Y con esa expresión se ha querido estigmatizar a aquellos que defendían sus puntos de vista, sus concepciones sobre que hacía falta entender como "desarrollo territorial", su rechazo a decisiones que entendían hechas sin ninguna consideración por los escenarios y los contextos locales. Y se ha presentado a estos grupos como personas "negativas", o sólo defensoras de los intereses particulares, cuando lo que estaba en juego eran los intereses generales. Y, en cambio, lo que muchas veces encontramos detrás de esos conflictos son incomprensiones locales frente a decisiones vistas como prepotentes, jerárquicas, tecnocráticas e indiferentes en relación a las realidades locales.

Cuando se habla de pasar del "aquí no" al "así sí", se quiere poner de relieve que es posible encontrar maneras de intervenir en el territorio

que respeten las atribuciones y los roles de los poderes públicos legitimados para intervenir, y las ideas, valores y percepciones de los actores que viven y trabajan en aquel territorio, y que lo valoran y lo sienten como suyo. Y que, en definitiva, esta interacción no debe ser vista como un estorbo más de un proceso ya de por sí complicado, sino una oportunidad de mejora y de garantía en relación a la posterior implementación de las decisiones que se tomen.

En este sentido, la creciente interacción de los movimientos en defensa del territorio y núcleos de profesionales y expertos, ha ido generando una capacidad propositiva de la que ya tenemos prueba en muchos puntos del país y que en buena parte está construyendo lo que ya se denomina "una nueva cultura del territorio".

Por otra parte, desde algunas instancias de gobierno y desde algunas direcciones generales de participación creadas, se han impulsado debates y reflexiones bastante bien asentadas sobre el papel de la participación, sus ventajas y sus límites, en la planificación territorial, y en algunos casos se ha puesto de relieve las ventajas de la participación ciudadana en complejos procesos de instalación de centros penitenciarios o en complejos conflictos relacionados con la gestión del agua. Se puede comprobar así, que los procesos participativos impulsados han ido consiguiendo dinámicas que sin evitar el conflicto, lo han canalizado y han favorecido la incorporación de aportaciones positivas al propio proyecto, gracias a las dinámicas emprendidas en cada territorio afectado.

Si recuperamos la figura con la que empezábamos estas reflexiones, y tratamos de ver nuevas perspectivas a partir de lo que ya hemos comentado (Figura 2), podemos encontrar diferentes situaciones que pueden requerir más o menos dosis de apertura y de dinámicas de implicación y participación social en los procesos de intervención en el territorio.

No tenemos aquí espacio suficiente para desarrollar cada una de estas situaciones, pero es fácil constatar que cada vez son menos frecuentes las situaciones en que exista un gran

Figura 2:
Tipos de problemas públicos y situaciones de planificación e intervención en el territorio

Objetivos Medios	Claros, compartidos	Poco claros, no compartidos
Conocidos	Planes estandarizados, previsibles, aproximaciones "de experto" (- participación necesaria)	Aproximaciones facilitadoras, negociadoras (+ participación necesaria)
No conocidos	Procesos innovadores, pragmáticos, experimentales (+ participación necesaria)	Aprendizaje social, construcción colectiva de problemas y soluciones (+ participación necesaria)

Fuente: Elaboración propia a partir de Thompson, J.D. y Tuden, A., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959

consenso sobre los objetivos a lograr mediante las acciones a emprender (entre otras cosas, sabemos que existen marcos cognitivos muy diferentes en relación a que se ha de entender como desarrollo y crecimiento...). Y la propia dinámica de avance del conocimiento y de concepción pluralista del mismo, tiende también a no aceptar fácilmente los instrumentos técnicos o los medios a emplear como elementos exentos de debate. Esto no quiere decir que siempre estamos en la casilla "no acuerdo en los objetivos, no acuerdo en los medios", pero sí que es cierto que la frecuencia con la que nos encontramos en situaciones que podemos caracterizar como tal, es notable. En estos casos, hace falta encontrar un cierto "orden" en la línea de ponernos de acuerdo sobre de qué problema estamos tratando, y esta será la primera tarea del planificador.

De esta manera puede irnos acercando a espacios o situaciones mucho más gestionables, como sería la que expresa el recuadro de "acuerdo en los objetivos, medios no conocidos". Podríamos incluso no estar de acuerdo del todo con la definición del problema, puesto que esto podría implicar un debate sobre valores e ideas que acabaría quizás convirtiéndose en paralizante,

pero sí se puede avanzar en las opciones que tenemos para mejorar la situación de partida de manera compartida.

Podemos pues planificar las intervenciones en el territorio, desde las posiciones y roles que tengan la legitimidad para hacerlo, explicitando los puntos de partida, y aceptando la variabilidad y la incertidumbre como elementos naturales propios de sociedades plurales que aceptan el conflicto como una palanca de cambio y no como un estorbo paralizante. Y para ello hace falta acercarse a las variables territoriales, desde el máximo consenso posible con entidades y grupos que tengan visiones globales del territorio y aceptando que en cada lugar concreto y en cada perspectiva de intervención se entrecruzan muchas instancias de los diferentes gobiernos, y que por lo tanto, como ya hemos dicho, hace falta evitar visiones segmentadas y jerárquicas.

4. A modo de conclusión. La intervención en el territorio como proceso político

Los elementos de fondo que han guiado estos comentarios hasta aquí son relativamente simples. Desde el punto de vista expresado, todo proceso de intervención pública, toda política pública es, básicamente, un proceso político. Proceso que tiene como base el encontrar formas de racionalidad colectiva que nos permitan actuar en un marco que por definición es plural, conflictivo y lleno de diferentes ideas sobre lo que hace falta hacer frente a cada situación social que requiere respuesta. Para entender cómo funciona la acción pública hace falta entender cómo funciona la dinámica política (no confundir con la dinámica institucional).

Los decisores públicos se ven obligados a moverse y encontrar salida a los problemas en el escenario social, y no pueden ni quieren limitarse a actuar en el espacio científico o tecnológico. Buscan, buscamos, formas de acción colectiva que sean lo más legítimas posibles, y esto nos obliga a salir de la aparente comodidad de las certezas predeterminadas, para ir construyendo combinaciones viables de análisis y convicciones socialmente compartidas. De hecho, así funcionan las cosas ahora y aquí. Pero muchas veces nos empeñamos en explicar lo que pasa desde perspectivas más normativas que positivas. Todos tenemos una predisposición natural a evitar incertidumbres, y por lo tanto tendemos a postular y a esperar actuaciones guiadas por la previsibilidad. Pero, los gobiernos han incorporado la incertidumbre a sus formas de acción y buscan mecanismos para acomodarse. Así, se lanzan pre-propuestas para ver la reacción que generan, se diseñan programas que implican la incorporación voluntaria de otras instancias de gobierno o de actores a quienes se incentiva mediante fondos, se crean "grupos ad hoc" para superar las contradicciones entre departamentos gubernamentales o entre esferas de gobierno,

se potencian "mesas" no institucionales para facilitar la negociación, etc. En definitiva, hemos de concluir que si bien la incertidumbre muchas veces genera problemas, es también el camino para su resolución colectiva. Y, en este sentido, a través de los procesos participativos, todos los actores acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público, y no como una anomalía a superar.