



**CIMAS** CUADERNOS

# Planificación participativa para el desarrollo local

Fco. Javier Garrido, 2002

Licenciado y Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor de Sociología, Departamento de Ecología Humana y Población, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Miembro del equipo de dirección del Magíster "Investigación Participativa para el Desarrollo Local" y del Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).

## Introducción

Los planes estratégicos se han convertido en la última década en el modelo dominante de planificación para el desarrollo regional y local. Este modelo se justifica teóricamente a partir de las tesis sobre los procesos de globalización y sobre la inserción competitiva de las ciudades en el sistema internacional urbano. Sin embargo, se suele obviar, por un lado, que toda planificación refleja e incide en los intereses conflictivos de diversos actores sociales y, por otro, que responde a enfoques de intervención sobre la sociedad en los cuales se articulan determinados postulados teóricos y metodológicos. Por ello, ante la extensión y publicidad que han adquirido los planteamientos de los planes estratégicos, realizaremos un análisis de ese modelo de planificación que ponga de manifiesto las concepciones subyacentes y las consecuencias del mismo.

Esas reflexiones, que ocupan la primera parte del capítulo, nos servirán de referencia para exponer, en la segunda, un enfoque diferente y alternativo, el de la planificación participativa, que persigue objetivos de mayor participación social y de consecución de un desarrollo social y medioambiental sostenible. El núcleo de la exposición lo constituyen dos problemas poco debatidos hasta el momento y que, sin embargo, consideramos fundamentales en la planificación participativa. Por un lado, el compromiso de la Administración Local para que la participación de la ciudadanía sea efectiva, y para que las propuestas elaboradas se lleven a cabo con la intervención y el seguimiento de la población. Por otro, la necesidad de conceder prioridad al fomento de la implicación de los ciudadanos, de modo que la participación no se quede reducida a unos pocos grupos o asociaciones. En ambos temas se plantean propuestas y ejemplos prácticos tendentes a superar los problemas detectados. Las ideas planteadas se basan en el debate y en las experiencias de investigación/acción realizadas desde el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local y desde el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medioambiente Sostenible (CIMAS), ambos de la Universidad Complutense de Madrid.

## Globalización y planificación del desarrollo local

Globalización es el término de moda en el análisis sociológico. Ningún concepto ha merecido mayor interés teórico en la última década y tal vez tampoco haya otro que encierre mayores repercusiones prácticas en los más diversos ámbitos de la vida social. Se trata de una noción cargada de ambigüedad que no sólo se utiliza para interpretar algunos rasgos básicos de la sociedad actual, sino que además se impone como discurso dominante e imperativo sobre el devenir de los procesos sociales, incluido el ámbito particular del desarrollo local (L.E. Alonso, 2001). En este sentido pragmático, la versión más extendida del análisis sobre la globalización comporta la hipótesis de la necesidad de inserción de los espacios regionales y locales en la dinámica de competitividad mundial entre ciudades y regiones, dentro de un modelo productivo de globalización neoliberal (Castells, 1997).

El modelo productivo de la globalización configura a la región metropolitana como modelo dominante y ejemplar de organización del espacio. Tal organización se caracteriza, entre otras cosas, por una mayor difusión espacial del crecimiento, mayor dispersión de las actividades y una creciente dificultad para diferenciar las áreas rurales y urbanas de la región. Esta nueva forma espacial expresa y, al mismo tiempo, impulsa el modelo de producción actual, que descentraliza la actividad productiva en el espacio y paralelamente concentra la actividad terciaria (especialmente el terciario avanzado y el sector financiero) en ciertas zonas de las principales regiones metropolitanas del mundo.

En este punto, no está demás recordar que la forma espacial que constituye la región metropolitana se concreta de muy distinta manera en cuanto a su sentido, funciones y formas dependiendo de que forme parte del Centro o de la Periferia, de los países del Norte o del Sur. La interrelación de esta disparidad pone de manifiesto que la reestructuración urbana tiene un origen y dominio global, pues son las necesidades de gestión, coordinación y control de la economía global las que lo promueven. De este modo, lo global establece un dominio sobre lo local, pero a su vez lo local se convierte en el centro de gestión de lo global.

En todos los casos, sean ciudades del Norte o del Sur, como resultado de las tendencias de globalización de la economía y de la informacionalización de las sociedades, asistimos a la configuración de nuevas estructuras urbanas que articulan los procesos actuales de urbanización con las formas espaciales existentes, provocando una profunda reorganización espacial, cultural, económica y política de las ciudades. Se mezclan y superponen tiempos históricos, funciones y culturas en un mismo espacio, pero supeditándose a las necesidades del modelo productivo neoliberal. Y se repite, de un modo ampliado, la segregación, pues el nuevo modelo productivo se caracteriza también por su carácter excluyente de sectores sociales y de territorios. De este modo, en contraste con la progresiva concentración social y espacial de la riqueza, el modelo de desarrollo genera exclusión social y segregación espacial hasta unos límites de supervivencia. Cumpliendo una lógica inherente al propio proceso de globalización, se regenera la división social en tres bloques (Villasante, 1992), siendo el más bajo de ellos una población cada vez más excluida de los beneficios del desarrollo. En definitiva, la lógica del modelo fragmenta la sociedad, aísla culturas y espacios urbanos, aboca a la exclusión y, paralelamente, amenaza a los sectores sociales que obtienen beneficios del mismo.

Estas contradicciones y efectos perversos del proceso de globalización competitivo entre ciudades del sistema mundial, tratan de ser amortiguados principalmente a través de políticas públicas y, en particular, mediante políticas de las administraciones locales. Así, la creciente complejidad de la organización socioeconómica del territorio viene acompañada de la consiguiente complejidad institucional. Por un lado, se deben reestructurar las competencias y funciones de los distintos niveles de la Administración nacional (estatal, regional y local) y, por otro, se debe adaptar esta articulación con el nivel supranacional (europeo, en el caso de España) e internacional. Pero nótese que la necesidad de esta rearticulación no proviene

únicamente por el lado de la competitividad que se le asigna a los espacios locales -compartan o no diferentes niveles administrativos-. Obedece también al hecho de que la globalización está generando una desprotección social y una identificación local que se expresan en nuevas demandas a las instituciones locales, las cuales se ven abocadas a reformular sus funciones y a buscar mecanismos de articulación con los otros niveles de la administración pública y con los agentes sociales. Desde la aceptación de la inevitabilidad del modelo de globalización capitalista y de la consiguiente competencia entre ciudades, la administración pública local se ve enfrentada al reto de compatibilizar la promoción del crecimiento económico y la amortiguación de los problemas de exclusión social y de inseguridad ciudadana.

La fórmula más extendida y dominante de enfrentar este reto es la planificación estratégica. En efecto, todas las ciudades con pretensiones de inserción en la red global han acometido importantes actuaciones estratégicas para reestructurar sus espacios, con el fin de responder a las demandas de una economía globalizada y competitiva, y para favorecer la localización en ellas de las funciones que les otorguen un papel en ese sistema regional e internacional de ciudades. Y no se trata sólo las grandes ciudades, también las relativamente medianas tienden hoy a un desarrollo competitivo regional-metropolitano de geometrías variables, y a la dispersión y multiplicación de centralidades. Un proceso de desarrollo donde la conceptualización/ideología de la globalización promueve la aplicación de planes estratégicos que, paralelamente, mitiguen las consecuencias sociales negativas que hemos mencionado en los párrafos anteriores.

No obstante, antes de concluir esta breve contextualización y dar paso al análisis de tal planificación estratégica, es preciso señalar que si bien la misma representa el modelo teórico y político de planificación dominante, no se trata del único modelo existente en la actualidad. En la práctica, todavía hay muchas administraciones locales que entienden su funciones planificadoras como mero planeamiento urbano, como una actividad normativa, reguladora de futuros inciertos, no habiendo incorporado de facto una cultura estratégica y operacional. Más aún, son muy numerosos los casos -sobre todo en los países en vías de desarrollo- en los que no se desarrollan planes-programa, en los que son escasos los ejemplos de relaciones contractuales entre Administraciones públicas para impulsar grandes proyectos urbanos, para utilizar instrumentos de planeamiento y de gestión como los consorcios o el urbanismo concertado, la constitución de sociedades mixtas entre actores públicos y privados, etc.

Al mismo tiempo, se están llevando a cabo experiencias alternativas, muy localizadas, promovidas generalmente por partidos políticos de izquierda y por organizaciones sociales, que cuestionan el planeamiento estratégico y ensayan fórmulas nuevas de planificación y de desarrollo local. Son las que veremos más adelante, en el tercer apartado de este capítulo, baste aquí con indicar su existencia para destacar que el análisis de la globalización no tiene porque abocar irremediabilmente al modelo de planificación estratégica dominante.

## La planificación estratégica

En el marco económico, social e institucional indicado en las páginas precedentes, se está pasando desde la planificación urbana clásica a la planificación estratégica. En este sentido, la estratégica aparece como punto intermedio entre la planificación tradicional (el planeamiento territorial y la planificación sectorial) por un lado, y las iniciativas puntuales de tipo económico privado, sean de origen local o internacional, por otro. Vendría a responder a la detección de cinco retos principales, que desglosan los dos grandes retos señalados más arriba (aumento de la competitividad de la ciudad y mitigación de los efectos sociales negativos) a los cuales se ven abocados los gobiernos locales. Estos desafíos se refieren a una nueva articulación económica competitiva, infraestructura urbana, "calidad de vida", integración social y

governabilidad, aunque en la práctica todos ellos se supediten al objetivo dominante de competitividad en el marco de una economía global.

En cualquier caso, los términos planificación estratégica no tienen un significado unívoco ni, mucho menos, una plasmación práctica homogénea. Se trata más bien de términos ambiguos tanto en el sustantivo como en el adjetivo, de manera que para conocer su significado habría que analizar las prácticas o usos que se hacen a partir de la noción ambigua que las sustenta. No obstante, en relación a los objetivos de este capítulo y por razones de espacio, podemos partir de las características que le asignan Jordi Borja y Manuel Castells. Se trata de dos autores españoles que han abordado amplia y repetidamente este tema y que, sobre todo en el caso de Borja, han jugado un papel protagonista en su implementación práctica y en la promoción de la misma a nivel internacional, especialmente en América Latina.

Según estos autores, podemos concebir la planificación estratégica como una planificación integral para el desarrollo económico y social de un territorio, para lo cual se parte de un análisis/diagnóstico de la situación, se propone un modelo deseado de territorio y se fijan objetivos a través de un sistema de participación. El plan señala las líneas claves de actuación, fomenta la acción conjunta y consensuada de los principales agentes económicos y políticos y trata de conseguir la adhesión de la ciudadanía y de los agentes institucionales, económicos y sociales. Además, procura la proyección externa de la ciudad y de su modelo de futuro. Para todo ello se estructuran ciertas formas organizativas más o menos colegiadas y el desarrollo de mecanismos comunicacionales y de marketing (Borja y Castells, 1997:166). La planificación estratégica es consensuada o concertada, elabora estrategias o programas complejos y proyectos viables, anima a la participación de la población y, generalmente, conlleva la reforma de la propia administración que lo promueve. Permite combinar objetivos deseables con oportunidades puntuales, organiza lobbies ciudadanos para reivindicar competencias, recursos o actuaciones favorables de los poderes del Estado, y promueve la autoestima de la población y una imagen positiva de la ciudad y de su gobierno local.

Este es el planteamiento teórico. En la práctica se observa también que en muchos casos el planeamiento estratégico peca de retórica abstracta sin concretar, no alcanza a ejecutar proyectos determinados, o se resume en un listado heterogéneo de propuestas bien intencionadas pero sin prioridades ni precisiones en cuanto a aspectos básicos como los que se refieren a responsables de las acciones, la financiación o los programas de ejecución. Sin embargo, como modelo de referencia, las anteriores consideraciones establecen el marco básico necesario para el debate sobre el tema. Pasemos ahora a analizar los fundamentos, métodos y consecuencias de los planteamientos que hemos sintetizado y de las experiencias que se han llevado a cabo a partir de los mismos.

#### A) LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: CAMBIOS EN EL PAPEL PLANIFICADOR DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En una primera aproximación a la planificación estratégica urbana se constata que la Administración Pública y, en particular, la Administración Local, hacen una apuesta explícita por una planificación de carácter global: económica, social, cultural y territorial. Puede parecer una consideración obvia a primera vista, pero no lo es tanto si recordamos que hasta hace relativamente poco se producía un dominio casi exclusivo de la planificación sectorial y del planeamiento territorial, cuya figura primordial lo constituyen los planes generales de ordenación urbana.

Pero más que la simple constatación de este hecho, lo que interesa destacar es que el paso de un tipo de planificación a otra no es algo aleatorio o casual. Los procesos de descentralización administrativa, la asunción de nuevas competencias y funciones planificadoras por parte de los gobiernos locales, la integración de los agentes económicos y sociales en la planificación, ponen de manifiesto un cambio fundamental en las funciones de la Administración y en la concepción de la planificación pública. En general, asumir la necesidad de la planificación estratégica promovida desde la Administración Pública

Local implica una transformación en cuanto a la concepción de la ciudad, el papel de los gobiernos locales y el desarrollo local. Tal cambio viene impulsado por los procesos de reestructuración urbana que acarrea la globalización descrita más arriba, así como por la tendencia a minimizar las funciones del Estado del Bienestar keynesiano y por la búsqueda de nuevos mecanismos que faciliten la gobernabilidad.

La planificación estratégica retoma y reformula profundamente el enfoque político intervencionista que predominó en los países donde el pacto keynesiano de posguerra trataba de regular socialmente la economía. Tal enfoque defendía la necesidad de aplicar medidas de intervención pública que corrigiesen los fallos del mercado a través de mecanismos de redistribución parcial de los beneficios y de reequilibrio entre las regiones. Sin embargo, la crisis de los años setenta y la desregulación de los mercados que se produce en los ochenta, ha inducido un intervencionismo público orientado hacia políticas de competencia entre regiones mediante la atracción de capital, la facilitación de inversiones privadas y la generación de empresas.

Las políticas públicas de planificación actuales no vienen a corregir desequilibrios ni a reducir los efectos negativos de la producción postfordista y del libre juego de los mercados. Fomentan y financian indirectamente estrategias de atracción de capital privado con el fin de que la ciudad o la región logren una posición competitiva frente a otros territorios. En definitiva, la planificación, como intervención pública que fomenta el valor competitivo de la ciudad, pasa de ser un mecanismo de reducción de los desequilibrios y desigualdades a convertirse en una política de institucionalización de las desigualdades entre territorios y bloques sociales, constituyéndose en expresión y motor del proceso de globalización. Se actualiza la necesidad de la planificación frente al juego libre del mercado, pero se sustituye su finalidad redistributiva por objetivos productivistas, empresariales, de revalorización y apropiación privada del capital económico de determinadas regiones.

Así pues, la Administración Local asume un nuevo papel protagonista en el desarrollo local, desempeñando un rol básico articulador-promotor de actores y esfuerzos institucionales, económicos y sociales que contribuyan al desarrollo. Pero este cambio de papel respecto a la planificación tradicional urbana, aun suponiendo un salto sustancial que debe ser resaltado, incluye otro rasgo básico relevante. La cuestión principal no se refiere a tal función. Lo fundamental radica en determinar qué fuerzas, es decir, qué actores son los que intervienen, con qué capacidad de acción, en qué momentos del proceso y cómo se legitiman las decisiones. Un asunto ineludible si no olvidamos que las comunidades locales se hallan estructuradas por una diversidad jerárquica de actores en conflicto, y con una capacidad dispar de acción en defensa de sus respectivos intereses, como veremos en los epígrafes siguientes.

## B) PERSPECTIVA EMPRESARIAL

Otra característica básica de la planificación estratégica lo constituye la gestión flexible, diversificada, asumida por varios de los afectados, que caracteriza a la organización empresarial moderna. En coherencia con las líneas que marcan sus orígenes en la gestión de empresas en Estados Unidos, la planificación estratégica se entiende como producción, gestión eficaz y éxito competitivo, pero aplicadas ahora al desarrollo local de las ciudades. Se maneja una concepción global y articulada de la ciudad, al modo de una empresa, que debe desarrollar ventajas económicas comparativas respecto a otras ciudades, de modo que se consiga la integración competitiva del territorio en el mercado global.

Desde esta lógica empresarial, es preciso incorporar a la gestión urbana algunos de los principios que orientan la organización, producción y comercialización en las organizaciones económicas más exitosas a nivel mundial. Así, se impone un cambio que mitigue los problemas detectados en el funcionamiento burocrático, rígido y esencialmente regulador de las administraciones públicas. En su lugar, se comienza con un estudio que permita el diagnóstico del mercado y de los recursos, la formulación de objetivos que

articulen el desarrollo del modelo productivo con la realidad que se ha diagnosticado, la gestión negociada y flexible, la adaptabilidad a los cambios imprevistos y la eficacia en los resultados.

Bajo esta perspectiva empresarial moderna de la planificación estratégica, no resulta extraño que las acciones se concentren en inversiones en capital, información, conocimiento y cualificación del capital humano. Así, generalmente se incluyen acciones respecto a accesibilidad y movilidad, información y telecomunicaciones, infraestructuras económicas especialmente para el terciario avanzado, cualificación de los recursos humanos. A través de inversiones en estas áreas, del marketing y la publicidad, de los trabajos de coordinación y gestión, los gobiernos adoptan formas de gestión empresarial que tratan de garantizar las operaciones empresariales y de favorecer la inversión privada con prioridad en el terciario avanzado. Y, como consecuencia, se relegan a un segundo plano y a un posterior momento las actividades de carácter social guiadas por criterios cohesionadores y paliativos de las desigualdades.

Pero dado que la ciudad no es una empresa y que se halla constituida por un conjunto de actores en interacción y en conflicto, el papel protagonista de la Administración se ha de centrar en la promoción del consenso, en la dirección y gestión colegiada, en la minimización de los conflictos inherentes a las relaciones e intereses de los actores. De este modo, la apelación al consenso y al cambio en las formas de gestión de la Administración Pública se convierte, en la práctica, en un instrumento de dominación de los agentes económicos hegemónicos frente a la protesta o el malestar de los sectores sociales afectados por el modelo productivo. En un mecanismo que facilita la gobernabilidad ante los efectos negativos de la planificación.

### C) LA PUBLICIDAD Y EL DISCURSO DOMINANTE

En consonancia con las prácticas de tipo empresarial que orientan la planificación estratégica, el marketing y la publicidad son componentes principales de la misma, tanto en términos estratégicos como de costes. Su importancia es doble: obedece a la necesidad de conseguir que la población interiorice el discurso hegemónico que legitima los intereses de los actores y, al mismo tiempo, busca afianzar un modelo simbólico y de identidad de la ciudad que la convierta en un actor único frente a otras ciudades y territorios.

Las técnicas de publicidad y de marketing sirven para aumentar el control comunicativo, para facilitar la dominación simbólica a través de mensajes impactantes sobre el desarrollo local. Por ello, es fácil entender que entre las ideas que se transmiten en las campañas publicitarias, ocupe un lugar principal el discurso ideológico de la inevitabilidad de la globalización y la consiguiente competencia entre territorios, así como la adhesión ineludible a valores productivistas y mercantilizadores. De este modo, lo que es un discurso ideológico al servicio de un modelo productivo neoliberal, que beneficia exclusivamente a ciertos agentes económicos y a ciertos territorios, se transmite como el único modelo de desarrollo viable y racionalmente irrefutable.

En un contexto de creciente fragmentación social e individualismo, el poder económico y político, a través de los medios de comunicación de masas y de campañas publicitarias específicas, está generando la expansión e interiorización de un pensamiento y un proceso ideológico contundente, que se impone como verídico. Con lo cual se elimina la posibilidad de pensar alternativas a los postulados sobre los que se asienta la planificación estratégica. En los sistemas democráticos de las sociedades modernas, la planificación del desarrollo (tendente a conseguir el modelo de ciudad requerido por el modelo productivo capitalista) no se impone por parte del poder político. En su lugar se utilizan las técnicas de comunicación, publicidad y marketing para convencer de su necesidad y bondad, de manera que al mismo tiempo que se impide la generación de otras posibilidades, se promueve una identificación colectiva con el proyecto de los sectores dominantes. Para ello, nada mejor que aprovechar ciertos eventos de alcance internacional, como



los Juegos Olímpicos, las Exposiciones Universales, etc., que mediante la publicidad sirven para promover la identidad de los ciudadanos en áreas que, aparentemente, no guardan vinculación alguna con el modelo de desarrollo que impulsan. En este sentido, la incorporación del voluntariado social y su esfuerzo altruista en los programas de planificación (uno de cuyos casos paradigmáticos podemos encontrarlo en los Juegos Olímpicos de Barcelona), ofrecen un ejemplo evidente de la importancia práctica de los gastos en marketing y comunicación.

#### D) CONSENSO VERSUS PARTICIPACIÓN

Más arriba señalamos que la Administración pública asume un papel orientador e impulsor del desarrollo local, pero la característica más significativa de esta función es que se renueva a través del requerimiento del partenariado con los actores privados. Ya no se trata de que la Administración explicita un modelo global de ciudad, determine y trate de imponer los objetivos y medios de conseguirlo, y regule y gestione la planificación. Debido al agotamiento del planeamiento territorial clásico, a la envergadura de las iniciativas promovidas por actores privados, a la complejidad de los procesos de glocalización, y a la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión, se impone la implantación del consenso y la participación como elementos básicos de la planificación estratégica.

La gestión de los programas o de los proyectos estratégicos se asume como una obligación pública que requiere en cada caso de formas específicas, y que comporta la cooperación con otros actores públicos y privados. A este respecto, parece claro que el consenso mitiga la incertidumbre y las probabilidades de fracaso de los planes y que facilita la confluencia sinérgica de iniciativas públicas y privadas. También es cierto que racionaliza y compromete en la planificación a los agentes económicos. Pero parece obviar un hecho fundamental de la interacción social: la diversidad de intereses y la conflictividad entre estrategias de mercado, intereses de las multinacionales, organizaciones y grupos sociales, partidos políticos y poderes públicos de las diferentes administraciones, etc. Por ello, en los casos donde se ha producido una participación significativa de la población, más que de consenso o concertación podemos hablar de pacto social entre una diversidad de sujetos, ya que la idea de pacto hace referencia a líneas y actores en conflicto, pero abocados a la consecución de acuerdos en función de las capacidades particulares de negociación.

En consecuencia, al igual que con la noción de desarrollo sostenible, el discurso de la participación se convierte en un maquillaje, que trata de legitimar la parcialidad de la actuación pública mediante la búsqueda de la adhesión de la ciudadanía a los proyectos. En la práctica, son muchos los colectivos sociales afectados por la planificación y marginados de la toma de decisiones y de su gestión. Jóvenes, mayores, inmigrantes, parados, mujeres, asociaciones alternativas, no encuentran espacio en la negociación de la concertación. Y más aún si, como ocurre con algunos de estos colectivos, ejercitan pautas de comportamiento y articulación social atípicas. Además, dado que se trata de sujetos sociales escasamente organizados, para muchos de ellos el abanico de las posibilidades de negociación queda restringido a aspectos secundarios de la planificación o a la reivindicación de acciones que reduzcan los efectos negativos de la misma.

El hecho es que no se produce un debate democrático sobre los proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre sus impactos y sobre las alternativas. La ciudad continúa siendo un organismo cuya estructura, funcionamiento y sentido escapan a la conciencia y la acción de los ciudadanos. Bajo la llamada difusa a la participación se oculta la existencia de diferencias y jerarquías de poder, y se excluye a los grupos que proponen alternativas radicales (en el sentido de afectar a las raíces mismas de la concepción, los objetivos y los métodos del desarrollo). La participación se convierte por lo general en una figuración, en una forma de aglutinar esfuerzos que producen rentabilidades privadas, en un mecanismo sutil de legitimación y de

control social. Pero es que el debate democrático, entendido como búsqueda de acuerdo entre iguales, es realmente imposible, pues se parte de posiciones desiguales y en ocasiones enfrentadas, de modo que el consenso en cuestiones cruciales se da entre los sujetos económicos más poderosos, que son quienes principalmente ejecutan los planes.

## E) EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO RETÓRICA MAQUILLADORA

Para finalizar esta sintética aproximación a los rasgos dominantes de la planificación estratégica, debemos abordar uno de sus componentes defendidos con mayor insistencia. Nos referimos al desarrollo sostenible, que se ha convertido en los últimos tiempos en un slogan al que no escapan ninguna de las propuestas de desarrollo, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o el promotor que las impulse. También la planificación estratégica recoge este discurso y lo coloca como objetivo prioritario.

Haciendo uso del ambiguo concepto de desarrollo sostenible, los actores económicos y las instituciones públicas abordan los problemas y la planificación medioambiental desde la retórica más que desde las prácticas sostenibles. En efecto, tras un discurso naturalista o medioambientalista, se actúa de modo que se reproducen los modelos caracterizados por formas no sostenibles: multiplicación de autopistas y fomento del uso del automóvil, aumento de los recursos extraídos a los ecosistemas, incremento de los residuos, del consumo de energía y agua, de las fuentes y alcance de la contaminación (atmosférica, ruidos, aguas). Es decir, se cambia el discurso, pero no la lógica de los sistemas de producción, distribución y consumo, se difunde una imagen limpia y saludable de la ciudad y se promociona la industria de la descontaminación, pero no se toman en consideración las causas de la crisis ni la gravedad de la problemática medioambiental.

Más que enfrentar el problema de la insostenibilidad del ecosistema urbano, lo que en realidad se hace es sortear el obstáculo que supone la cuestión ecológica respecto al modelo de desarrollo dominante. Paliar los efectos, en lugar de corregir las causas de un modelo que se ha demostrado insostenible. El debate sobre la utilización en la ciudad de recursos no renovables, el uso de energías alternativas, la aplicación de tecnologías blandas, las consecuencias sobre los ecosistemas de los que extrae la ciudad los recursos y a los que se destina los residuos, la contaminación global que produce, se hallan fuera del ámbito del discurso de la planificación estratégica. En lugar de aceptar la necesidad de supeditar el desarrollo económico a las leyes naturales de los ecosistemas, se oculta esta problemática tras un discurso pretendidamente ecológico. En consecuencia, no sólo no se aborda el problema, sino que se reformula para ocultarlo y para legitimar procesos económicos ecológicamente insostenibles.

Por otro lado, el concepto de sostenibilidad no es aplicable exclusivamente a los factores naturales, al medio ambiente físico, sino que incluye también integración social, reducción del desempleo y la pobreza, acceso a la vivienda y los servicios, inclusión social. En este sentido, la planificación estratégica, aunque a nivel retórico se plantea tales objetivos, tiende generalmente a negarlos mediante las políticas que exaltan la competitividad, la fragmentación y la exclusión social. Y todo ello avalado por la noción de desarrollo sostenible, que se concibe en el marco del discurso económico clásico, de modo que no sólo se abstrae de las dimensiones y de las consecuencias naturales, sino también de las sociales.

Además, y en la línea de lo expuesto en el apartado anterior, eliminar la exclusión requiere también facilitar la emergencia o consolidación de ciudadanos como sujetos que puedan ejercer sus derechos en la ciudad, que puedan luchar por su total inserción en la gestión de lo público. Requiere fomentar y facilitar la participación de los habitantes más excluidos y atender de forma prioritaria las necesidades que plantean, convirtiéndolos en sujetos de su propio desarrollo. Pero, como hemos visto en estas páginas, tales objetivos no se ajustan a los intereses de los actores que promueven y controlan la planificación estratégica.



## Otros enfoques y prácticas: la planificación participativa

El análisis sobre la planificación estratégica que hemos desarrollado en estas páginas no supone rechazar la necesidad de la planificación pública, ni negar que en ciertos casos se haya llevado a cabo superando algunos de los problemas expuestos. Lo que fundamentalmente se refuta es, primero, la hipótesis básica en la que se sustenta, según la cual el desarrollo económico local se logra siendo exitosos en la atracción de capital y empresas, de modo que se consiga ocupar un lugar competitivo en el sistema internacional y regional de ciudades. Y, segundo, los objetivos velados tras la apelación al consenso y la adhesión ciudadana, la publicidad, y la retórica ambientalista: un impulso renovado al modelo productivo concentrador de poder y riqueza, excluyente de cada vez más amplios sectores sociales y territorios, y medioambientalmente insostenible. Además, en la práctica, tal vez algunas ciudades puedan tener éxito en su propósito desarrollista, pero resulta evidente que el modelo no es generalizable como receta universal, pues lleva como condición inherente al mismo la desigualdad y la jerarquía entre las ciudades.

Frente a tales modelos y prácticas, se han ido impulsando diversas iniciativas de desarrollo local que advierten y tratan de superar el carácter excluyente y economicista de la planificación estratégica, y el fracaso de las políticas compensatorias para la resolución de los problemas que acarrea el modelo de desarrollo. Estas experiencias reconocen el proceso de globalización neoliberal en marcha, pero aspiran a modificar su orientación. Defienden que sus consecuencias exigen acciones sociales y políticas públicas que modifiquen la distribución de las rentas y del poder en las ciudades, concretando formas de participación directa y activa de la población en los asuntos públicos.

En general, se pueden agrupar como un conjunto de ideas y prácticas de desarrollo local, impulsadas por entidades públicas y sociales, que coinciden con la planificación estratégica en reconocer el papel de los gobiernos locales como sujetos activos del desarrollo local integral. Pero, a diferencia de aquella, la óptica de la competitividad según la lógica de los mercados se subordina al objetivo prioritario de conseguir que el capital sea redistribuido, y que se establezcan estrategias que generen proyectos y un sistema de participación que posibilite el control de la comunidad sobre el desarrollo. Se enfatiza la capacidad de planificar y gestionar por parte de la ciudadanía, y se procura la organización de los sectores excluidos como una fuerza social y económica estratégica.

En este tipo de planificación se subraya el aspecto de extensión o profundización de la democracia, en términos políticos y económicos. Como elementos característicos se distinguen la construcción de espacios de participación popular en la gestión local, en el ejercicio de una ciudadanía activa y en el control sobre la Administración Pública, con la vista puesta en la construcción de una nueva cultura política y ecológica. Para ello, no se establece un modelo de desarrollo determinado y un sistema de representación pública concreto. Más bien se aplican metodologías que impulsan la implicación activa de los ciudadanos, el pacto entre actores que defienden intereses dispares, y la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la ejecución de lo acordado.

En lo esencial, esta tendencia no es nueva. Se pueden rastrear numerosas experiencias a lo largo de la historia, como las que se llevan a cabo desde los años 70 en algunos países latinoamericanos. Lo que apreciamos en la actualidad es una renovación de aquellos planteamientos, en el sentido de contemplar la práctica de la participación incorporando al conjunto de la sociedad, incluyendo también a los agentes económicos. El abanico de experiencias que podemos encontrar va desde la elaboración de presupuestos municipales participativos, hasta la construcción de indicadores de desarrollo sostenible, pasando por planes integrales y políticas participadas de intervención (sobre todo en las áreas de servicios sociales), etc.

Partiendo de ese tipo de prácticas, algunos grupos que estábamos en la Universidad, en los movimientos sociales, y en proyectos puntuales para las administraciones públicas, iniciamos hace años un trabajo

teórico, metodológico y práctico con el fin impulsar y avanzar por el camino abierto por tales iniciativas. El objetivo principal que nos guía en este trabajo es desarrollar nuevas formas de construcción de conocimientos y prácticas, más justas y eficaces para tratar de resolver los problemas y contradicciones que genera nuestro modelo económico y de organización social. Sistematizando nuestras propias experiencias de desarrollo local y analizando las de otros colectivos, tratamos de aportar fórmulas de investigación y planificación que no separen objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales, técnicos y políticos.

Desde esta perspectiva se plantean las reflexiones y propuestas que ofrecemos en las páginas siguientes. La exposición se centra en confrontar los componentes esenciales de la planificación estratégica con los de la planificación participativa; y en destacar algunos problemas básicos que encontramos en la puesta en práctica de ésta, ofreciendo propuestas que tratan de superarlos. Pero, antes de pasar a su lectura, conviene aclarar que dado que en los dos libros anteriores de la serie Construyendo Ciudadanía se exponen de manera amplia y profunda los postulados epistemológicos, los argumentos teóricos, las metodologías y las técnicas habituales de la investigación y la planificación participativa, doy estos por conocidos y sólo me referiré a ellos de manera puntual, cuando así lo exija el desarrollo de la argumentación.

Por otro lado, las ideas que planteo se sustentan en las experiencias y aportaciones de diversos profesionales y colectivos, como, por ejemplo, las que se incluyen en la segunda parte de este libro. Pero se basan principalmente en los trabajos que hemos realizado en el Master de Investigación Participativa para el Desarrollo Local que se imparte en la Universidad Complutense de Madrid, y en las investigaciones participativas sobre Agenda 21 Local que hemos efectuado desde el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medioambiente Sostenible, del Instituto Complutense IEPALA/Rafael Burgaleta. Pero, también

Para concluir este epígrafe y como punto de partida de los siguientes, conviene dejar constancia de un problema epistemológico inicial de la planificación, que presidirá el enfoque y las propuestas que formulamos. Podemos sintetizarlo en la idea de que la complejidad de la realidad social no permite pronosticar resultados con certeza ni elaborar modelos de desarrollo definitivos. Se puede proponer un modelo provisional de futuro de la región o de la ciudad, y establecer líneas estratégicas de actuación y proyectos que las materialicen, pero resulta imposible contar con seguridades respecto al proceso, los resultados y los efectos no deseados. El desafío epistemológico de partida tiene que ver con el hecho de que la planificación, tanto en la versión estratégica dominante como en cualquier otra, se enfrenta con el problema de la indeterminación como rasgo consustancial a la misma. Ahora bien, asumir la complejidad de los problemas y la incertidumbre de los medios y resultados propuestos, no significa adoptar una actitud de relativismo paralizante. Dicho en términos positivos, la complejidad y la incertidumbre se convierten en retos apasionantes que nos conducen a implicarnos en procesos creativos y alternativos.

Por ello mismo, no queremos ni creemos conveniente dar recetas, sino abrir caminos de reflexión y acción, que nos permitan construir respuestas alternativas a las lógicas de planificación dominantes. No planteamos un modelo o diseño completo que garantice la justicia y la equidad, sino algunas propuestas que facilitan la consecución de esos objetivos a través de la planificación participativa en el desarrollo local.

## A) EL PAPEL Y EL COMPROMISO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Siguiendo el esquema del apartado dedicado a la planificación estratégica, partimos aquí también de un supuesto general sobre el papel de la Administración Pública, que nos permitirá pasar a otros aspectos concretos y prácticos sobre el desempeño de dicho papel. Tal supuesto señala que la planificación participativa para el desarrollo local, al igual que ocurre en el caso de la estratégica, ha de contar con la apuesta decidida de la administración pública local por este modelo alternativo de planificación. No basta la simple voluntad política de poner en marcha el proceso, se requiere un compromiso público y

condiciones institucionales concretas que hagan efectiva la participación en todas las fases de la investigación-planificación participativa.

Este enunciado no implica olvidar la existencia de numerosas experiencias de desarrollo realizadas autónomamente por organizaciones sociales, especialmente en el ámbito de la cooperación internacional. En muchos de estos proyectos no interviene la administración local y, al mismo tiempo, la participación de los afectados es un rasgo primordial de las mismas. Tampoco supone negar la necesidad de la acción colectiva independiente del poder instituido, incluso enfrentada a él de manera más o menos radical. Es más, consideramos que los cambios de los patrones fundamentales en los que se asienta nuestro modelo de sociedad, sólo pueden provenir de los movimientos sociales instituyentes y no del poder instituido. Lo que se pretende destacar es que la planificación integral (económica, social, cultural, medioambiental, territorial) del desarrollo local, e incluso la sectorial y la que se orienta por problemas, requiere el compromiso explícito de la Administración correspondiente, pues es ella quien maneja los recursos públicos y ostenta legalmente muchas de las competencias indispensables para su aplicación. Dicho de otro modo, al igual que las iniciativas empresariales se apoyan en la Administración para lograr sus objetivos a través de la planificación estratégica, las provenientes de otros colectivos sociales, organizaciones o la misma Universidad, en la inmensa mayoría de los casos también deben contar con este actor principal. En definitiva, la Administración Pública, y especialmente la Local, son agentes necesarios, aunque no únicos ni, en muchas ocasiones, los promotores principales de las actividades de desarrollo local.

Algo lógico, por otro lado, si tenemos en cuenta que en la actualidad la planificación local es, fundamentalmente, una competencia y un modo de intervención pública, y que las prácticas de planificación se enmarcan dentro de democracias formales y de funciones asignadas a la Administración. Por ello, en buena medida, el ámbito de aplicación de la actividad planificadora y los resultados de la misma dependen de la disponibilidad de los gobiernos locales para promover, regular y aplicar los medios necesarios para la implementación de lo acordado mediante la participación ciudadana.

Tal disponibilidad está relacionada con la posición política de los gobernantes. Así lo demuestra, entre otras cosas, el hecho de que sea en los municipios cuyos ayuntamientos se adscriben a partidos políticos de izquierdas, donde se impulsan y promueven las prácticas alternativas de planificación. Las experiencias más exitosas y completas en este sentido, se han llevado a cabo en municipios de este tipo que han efectuado una apuesta más o menos decidida por abrir nuevos caminos de desarrollo y participación. Una constatación que se puede apreciar en los casos recogidos en la segunda parte de este mismo libro, en las experiencias de presupuestos municipales participativos. En todos se han aplicado procesos de investigación y planificación participativa, orientados por finalidades de transformación social. Y también en todos ellos se puede comprobar que la capacidad transformadora no depende sólo de la participación ciudadana, sino del compromiso de las instituciones del poder político para llevar a cabo lo decidido a través de la democracia participativa. Igualmente, en nuestras propias experiencias de trabajo en el desarrollo local hemos constatado la importancia crucial del papel impulsor, catalizador y ejecutor de la Administración.

Por consiguiente, la diferencia de la planificación participativa respecto a la estratégica no estaría, pues, en el papel planificador de la Administración, sino en los objetivos de su actuación y en la participación de los ciudadanos en la misma. Pero, aun siendo importante insistir en la importancia de la implicación de la Administración Local, pues son numerosas las iniciativas que por un prurito de "integridad" desdeñan la intervención pública en sus proyectos y, en consecuencia, limitan enormemente el alcance de los resultados de su trabajo, nuestro interés principal se centra en sus aspectos prácticos. El problema que nos preocupa se refiere a cómo conseguir que este actor central asuma, efectivamente, mecanismos de participación real de la ciudadanía y de las consecuencias que ello comporta en términos de reparto de poder, de vinculación con el proceso y de ejecución de lo decidido.

Lograr el compromiso ineludible de la Administración y las condiciones institucionales necesarias para que la participación se real y efectiva, no es en absoluto un asunto fácil. Por un lado, existe el temor a perder parte del poder, adquirido por la vía de la democracia representativa formal. Y, por otro, acosa el miedo a las consecuencias que se pudieran derivar de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues incluso en los municipios gobernados por partidos de izquierdas, se carece de una tradición de democracia participativa que mitigue el temor a las eventualidades imprevistas que pueda conllevar el desarrollo de los procesos.

Estas reflexiones nos llevan a presentar varias propuestas de carácter práctico, referidas a la negociación con las instituciones, su compromiso público, y la Comisión de Seguimiento. Respecto a lo primero, se parte de la buena voluntad inicial de la Administración para poner en marcha el proyecto de desarrollo local participativo, pero por lo general las autoridades locales desconocen sus aspectos concretos en términos teóricos, metodológicos y prácticos. Por ello, se ha de conceder tiempo y atención a informarles, sobre todo, de la metodología que se aplicará, la importancia crucial y vinculante de la participación ciudadana, y la mayor eficacia de la planificación participativa frente a otras de carácter más técnico y dirigido. Además, la opción por este tipo de planificación no sólo no acarrea costes electorales, sino que generalmente aporta rentabilidades. Pero con independencia de cómo se produzca la negociación, y en esto cada equipo debe hacer uso de sus propias habilidades, lo importante de la misma es que quede clara la rigurosidad del trabajo, los márgenes de imprevisibilidad de los resultados y, sobre todo, la necesidad del compromiso público con el proceso participativo y sus implicaciones.

Frente a otras formas de planificación, la de tipo participativo requiere que la buena voluntad política de los gobernantes y el inicio de la experiencia vayan acompañados de su compromiso, público y explícito, con el proceso. No basta con que se dé a conocer a los medios de comunicación locales la firma de un Convenio o el comienzo de un proyecto. Los ciudadanos deben saber que se trata de un trabajo participativo, en el que pueden intervenir de varios modos (asambleas, talleres, Grupo de Trabajo, envío de propuestas, seguimiento de la ejecución del Plan, etc.) y que existe el compromiso institucional para llevar a cabo la planificación. Pero los Ayuntamientos o las entidades promotoras suelen estar demasiado ocupados para dedicarse a difundir estas informaciones. Por ello, se trata de una tarea que debe acometer el equipo de investigación-acción, utilizando con este fin los diversos medios a su alcance: medios de comunicación local, boletines y revistas de los ayuntamientos, cartas y contactos directos con las asociaciones, folletos informativos enviados a los vecinos, etc. En definitiva, de lo que se trata es de crear un ambiente social que facilite y haga ineludible el compromiso de la Administración con el proyecto.

Por otro lado, uno de los problemas relevantes de las prácticas de investigación participativa en las que nos hemos involucrado, se vincula con el riesgo de que los procesos participativos se queden en la fase de planificación. Cuando esto ocurre, se puede desatar la frustración de los actores por la falta de resultados efectivos de su trabajo o por la imposibilidad de participar en la ejecución y el seguimiento de lo propuesto. Por ello, en todos los casos y, especialmente, en las prácticas de investigación-acción que se realizan desde los Master, se debe conceder una importancia primordial a la fase de ejecución, evaluación y seguimiento de lo planificado. Si no es así, se corre el riesgo de poner en marcha procesos que se sustentan en la participación pero que, paradójicamente, acaban acarreado la frustración y el desencanto por la inutilidad final de la participación, con la probable inhibición de los ciudadanos en ocasiones futuras.

Una vía de solución a este riesgo lo proporciona el órgano de confluencia de los distintos actores sociales, llámese Comisión de Seguimiento, Consejo Local, Junta de Barrios, o como quiera que la denominemos. Si se apuesta por una planificación participativa, los Ayuntamientos deben asumir formalmente y desde un principio la capacidad decisoria, ejecutiva y evaluadora de dicho órgano. Una condición institucional básica de la planificación participativa es que este órgano no sea un mero instrumento consultivo o decorativo, sino un foro ciudadano de toma de decisiones vinculantes. Para conseguir tal operatividad efectiva, esta Comisión debe dotarse de mecanismos organizativos (Mesas de trabajo temáticas o barriales, Mesa

específica para promover la participación ciudadana, Comité ejecutivo, levantamiento de actas de cada reunión, etc.) que faciliten su funcionamiento eficaz, participativo y generador de nuevas dinámicas de participación, construcción de conocimiento y planificación.

La constitución y el funcionamiento eficaz de la Comisión de Seguimiento es una tarea de la máxima importancia en la planificación participativa, y reclama mayor atención de la que habitualmente le prestamos. Por un lado, porque en ella convergen los actores institucionales, económicos y sociales y los ciudadanos especialmente dinámicos y preocupados por los asuntos públicos. Por otro, porque no es fácil conseguir la implicación y el interés de esa diversidad de actores, de modo que exige tiempo y trabajo de información, sensibilización y animación notable, sobre todo con las organizaciones más alejadas o críticas con la Administración. Y, por último, porque debe cumplir funciones esenciales en los procesos de investigación, planificación, ejecución y seguimiento.

Pero la Comisión de seguimiento es sólo un instrumento de la participación. Para que el consenso y la concertación sean democráticos, deben implicar a todos los actores posibles, y especialmente a los que se encuentran generalmente excluidos de la toma de decisiones. Asunto que se encuentra estrechamente vinculado con los anteriores y que, dada su relevancia, abordaremos en el epígrafe siguiente.

## B) FOMENTAR UNA PARTICIPACIÓN ESCASA

Hemos indicado más arriba que el tipo de participación que ofrece la planificación estratégica es, generalmente, un acto de mera consulta y de búsqueda de adhesión de la ciudadanía a los proyectos y modelos de desarrollo que propugnan los actores económicos dominantes. Frente a esta concepción, el enfoque de la Investigación-Acción-Participativa (IAP) fundamenta epistemológica y teóricamente la conversión de los objetos de la planificación en sujetos de la misma. Y, para hacer operativo este postulado, en los últimos años hemos dedicado buena parte de nuestro trabajo a desarrollar y mejorar metodologías y técnicas que facilitan la participación real de los sujetos. Seguimos convencidos de la necesidad de esta tarea, pero una revisión general de las experiencias llevadas a cabo en distintos municipios nos anima a enfrentar un problema previo, que condiciona las posibilidades y el alcance de las metodologías de participación. Nos referimos a la constatación de la escasa implicación de la población en la mayoría de las experiencias de desarrollo local efectuadas, de manera que generalmente las técnicas participativas se aplican en núcleos reducidos de organizaciones y ciudadanos ya motivados a la participación, o afines a la entidad que promueve la iniciativa.

Ante este hecho, los debates metodológicos que venimos realizando corren el riesgo de caer en un reduccionismo académico que pretendemos evitar. Un riesgo que consiste en centrar el debate en las técnicas de participación, perdiendo de vista las condiciones y las posibilidades políticas, económicas y sociales de la misma. Si se asume, por un lado, que la planificación no es una cuestión meramente técnica sino política, y por otro, que se debe superar la mitificación de las técnicas que preside la investigación social clásica, se habrá de aceptar también que la planificación participativa no puede concentrarse en la dimensión técnica de la participación. Las técnicas cumplen la función de operativizar del mejor modo posible la participación y no pueden convertirse en el factor central de la investigación-planificación participativa.

Con ello no pretendemos negar la importancia de las técnicas y la necesidad de mejorarlas, pero siempre que este debate no se limite al puro juego tecnológico abstraído del contexto estructural de carácter económico y político. Aun siendo importante, la cuestión principal no está en discernir si es más útil la técnica del flujograma o del DAFO y en cómo aplicarlas en un taller participativo. Lo primero y fundamental es conseguir más ciudadanos, colectivos y asociaciones que se decidan a participar y que esta participación sea realmente un reparto del poder.

Supongo que la mayoría de los lectores de este libro y, sobre todo, los equipos de la red en la que trabajamos, comparten básicamente estas ideas. Sin embargo, cuando observamos el trabajo profesional que realizan los alumnos después de haber pasado por los Master, comprobamos que la mayoría se aferra a las técnicas como un fetiche que les asegure que trabajan con participación ciudadana. Les importa mucho menos que sea una pequeña red social la que interviene o que la participación sea reducida a la investigación o la elaboración de propuestas, sin llegar a plantearse la ejecución y la evaluación participativa de lo planificado. Del mismo modo, en nuestras propias experiencias de desarrollo local, se constata que dedicamos una gran cantidad de tiempo y una atención prioritaria a preparar, aplicar y analizar la información obtenida con las técnicas. Mientras, concedemos una importancia menor a tratar de evitar que una parte muy importante de los colectivos sociales (jóvenes, mayores, mujeres, emigrantes) y de las asociaciones, permanezcan al margen de la planificación. En relación con el esfuerzo que dedicamos a las técnicas de investigación, resulta evidente que otorgamos una importancia secundaria a conseguir, primero, que se implique la ciudadanía, y segundo, que se lleve a cabo lo planificado. Dos puntos cruciales de la planificación participativa, y para los cuales también se necesita emplear las técnicas o procedimientos adecuados.

Todo ello nos produce a veces la impresión de que no acabamos de salir de los parámetros que presiden el debate académico. O, lo que sería peor, que inconscientemente recorramos un camino de retraimiento desde la atención a los factores estructurales hasta recluirnos en las dimensiones más técnicas del cambio social. Frente al desencanto por las experiencias frustradas de cambio estructural, podemos adoptar una postura de retraimiento al ámbito local, donde las cosas parecen más fáciles y al alcance de nuestras posibilidades; para finalizar el itinerario centrándonos en el laboratorio de las metodologías y las técnicas, en el cual las frustraciones son menores. Ya sé que no es este en absoluto el planteamiento de quienes trabajamos con el enfoque de la investigación participativa, que estamos comprometidos y nos movemos en el vaivén entre lo global estructural, lo local y lo más inmediato y técnico. Pero el riesgo está presente y, a veces, enfatizar el trabajo en las técnicas puede desestabilizar el por sí difícil equilibrio entre los polos.

Pero, centrándonos en el problema de la participación, no considero necesario insistir aquí en el reconocimiento de que las prácticas y experiencias mencionadas han conseguido incorporar a una parte significativa de la ciudadanía en el diagnóstico y la planificación. Parto de este hecho, excepcional en el panorama de la investigación y la planificación. Lo que considero necesario destacar ahora es que dicha participación es inferior a la deseada y, habitualmente, se limita a ciertos grupos o redes sociales afines a la entidad promotora de las prácticas de desarrollo local participativo. Ya sea porque el Ayuntamiento o la entidad promotora de la iniciativa impulsan la implicación de las asociaciones o ciudadanos afines a sus planteamientos. Ya sea porque las limitaciones de tiempo y recursos de los proyectos de investigación-difusión dificultan el trabajo dedicado a la incorporación de otras entidades. O por último, porque no hemos conseguido atraer la atención de los ciudadanos, lo cierto es que la participación de la población suele ser escasa y reducida a algunas asociaciones y ciudadanos.

Para dar respuestas prácticas a estos problemas, hemos de partir de la constatación de que la participación de la población en los asuntos públicos no es algo frecuente ni generalizado en nuestras sociedades. La teoría de la elección estratégica, el gorrón de Mancur Olson, y otros muchos intelectuales han argumentado sobre la lógica racional de la no-participación individual en el esfuerzo colectivo por obtener bienes de carácter público. Otros estudiosos lo analizan en función de la estructura de oportunidad política, de las culturas y tradiciones de las comunidades, etc. Pero no es este el lugar para abordar un debate teórico sobre la participación, que, a pesar de todos los argumentos en contra, se sigue ejerciendo. De cara a los objetivos de este epígrafe, lo que interesa subrayar es que las iniciativas de planificación de carácter alternativo deben asumir que, salvo en casos y circunstancias más bien excepcionales, la participación de la población es un asunto puntual, fragmentado, que se realiza a través de la posición ocupada en las redes y la pertenencia a determinados grupos sociales.



Por ello, el primer paso de la planificación participativa debe consistir en informar a la población y, sobre todo, en promover y dinamizar su interés e implicación. A semejanza de la planificación estratégica, en la participativa es necesario difundir públicamente la iniciativa de desarrollo, pero eliminando el carácter de mero público destinatario que se asigna en ella a la población. Tal difusión no puede restringirse a un acto público de firma de un convenio o a la presentación a los medios de comunicación locales. Cabe, por ejemplo, hacer una octavilla atractiva que se adjunta con alguna de las cartas que regularmente envía el Ayuntamiento a los vecinos. Igualmente, algún miembro del equipo de investigación-acción, junto con alguna asociación, puede intervenir en un programa de radio o televisión local, en los cuales se da cuenta del trabajo y se anima a la participación de la población. En los boletines o revistas del Ayuntamiento y en los medios de prensa locales debería aparecer periódicamente alguna información sobre el desarrollo del trabajo, los resultados provisionales, la convocatoria a los talleres y encuentros. En algunos puntos de confluencia de la población, en las oficinas de recepción al público de la Administración local, en los colegios, etc., se pueden colocar fotografías tomadas por los ciudadanos y relativas al objeto de la planificación, carteles llamativos, buzones para depositar sugerencias.

Otro procedimiento consiste en salir a los espacios de reunión comunitaria, a los lugares de convivencia de los distintos grupos o colectivos sociales, provistos de un video para entrevistar a los ciudadanos, y con hojas de información para repartir. De este modo, aprovechando y revirtiendo la fórmula televisiva, se provoca el interés de los grupos sociales por el tema que se investiga-planifica, y se concede protagonismo a los habituales destinatarios. Después, las grabaciones se pueden utilizar tanto para elaborar un video de devolución del trabajo, como para componer un informe de investigación-acción que pueda divulgarse en las televisiones locales.

En la utilización del vídeo subyace otra idea importante en el proceso de dinamización de la participación. Se trata de desarrollar actividades que incorporen elementos lúdicos, que incentiven la participación no exclusivamente con argumentos lógicos, sino mediante el juego, la afectividad, el componente lúdico y festivo de la acción colectiva. Por lo general, quienes estamos implicados en procesos de construcción colectiva del conocimiento y en la aplicación del mismo para la transformación participativa de la sociedad, seguimos presos del espíritu de la Ilustración. Creemos que se convence con la razón y el argumento preciso e irrefutable, o con el valor ético de nuestras propuestas, cuando lo más común en la convivencia social es que se persuade y atrae mediante el contacto, el gesto, la empatía, el chiste, la celebración colectiva, el ritual sin argumentos. El Equipo el Reparto constituye un ejemplo destacable en este sentido. Su trabajo en Cabezas de San Juan es una muestra del carácter lúdico y festivo, a la vez que comprometido y constructivo, de aplicación de la investigación participativa. El teatro en la calle, las paellas comunitarias, las técnicas de escenificación o representación teatral en las asambleas, etc., son ejemplos de ese espíritu de trabajo que combina el argumento racional con la dimensión afectual de la socialidad.

La publicidad y el marketing no son recursos exclusivos de las empresas ni de la planificación estratégica. En un mundo dominado por la imagen, el slogan, el espectáculo visual y gestual, resulta muy difícil acometer acciones colectivas que no incluyan estas dimensiones como componentes importantes. El problema no es la publicidad o el marketing en sí mismos, sino qué tipo de publicidad y cómo se emplea (para ilustrar esta idea sólo es preciso ver las diferencias en las campañas de anuncios de televisión que recientemente han comenzado a hacer algunas ONGs). En un epígrafe anterior cuestionamos el manejo que hace de estos instrumentos la planificación estratégica, pero sería bueno extraer de su análisis algunas consecuencias útiles para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este sentido, en los párrafos precedentes ya hemos señalado uno de los más relevantes: la necesidad de motivar a la población a través de acciones que apliquen mecanismos afectivos, convivenciales, lúdicos. En segundo lugar, la dinamización de la participación ha de aprovechar las identidades existentes y promover la creación de otras nuevas. Pero no una identidad sobreimpuesta y artificial, como hace la planificación estratégica a través de la publicidad y difusión de una imagen de ciudad, sino mediante la potenciación de los valores locales y los referentes simbólicos del espacio comunitario.

Así, por ejemplo, en el trabajo del CIMAS en Pinto, Madrid, hemos convocado un concurso infantil y juvenil de pintura sobre el medio ambiente en el municipio, con la intención de difundir a través de los colegios, los niños, las AMPAS, la iniciativa municipal de implementar la Agenda 21 Local, y paralelamente, atraer su atención y participación. El concurso consiste en realizar un dibujo que sirva como logotipo de la Agenda, entregándose numerosos premios simbólicos (así se garantiza mayor asistencia y se difumina el omnipresente problema de la competencia individual). En ese mismo acto, se reunirán por grupos los padres, los niños y los jóvenes, para que presenten sus propuestas de actuación de cara a la mejora del medio ambiente en el municipio. Obviamente, todo este proceso tiene mucho de publicitario, pero no de publicidad engañosa ni paralizante. Al contrario, aprovecha elementos afectivos y lúdicos, pero para promover la creatividad y la participación de los niños y los jóvenes en asuntos en los que generalmente permanecen ajenos. Así mismo, impulsa la sensibilización de los padres y de los profesores y, en conjunto, estimula la identificación colectiva con la comunidad local y con el medio ambiente.

Por otro lado, en el fomento de la participación hemos de reconocer que ciertos colectivos y sectores sociales, generalmente los más excluidos, son especialmente difíciles de incorporar. Además, o no se encuentran organizados o desarrollan mecanismos informales de estructuración colectiva. En consecuencia, la participación de estos actores se ha de plantear en consonancia con sus hábitos y costumbres, en sus espacios de convivencia y con técnicas que incorporen elementos de su socialidad. Más que reclamar su participación formal en los espacios institucionales del poder y con fórmulas organizativas que les son ajenas, lo que se debería hacer es acercar la investigación y la planificación a sus espacios y a sus características propias de vinculación social. Algunos grupos de jóvenes, de mayores, madres, inmigrantes, que tienen sus lugares públicos de convivencia, pueden ser informados, consultados y estimulados a participar de muy variados modos. Por ejemplo -y siempre en relación con la planificación de que se trate- a través de la creación musical en los jóvenes, la recopilación de la historia del municipio o del barrio en los mayores, actos festivos de los inmigrantes, etc. Pero lo importante no son determinadas técnicas concretas, sino ser creativos y adaptarlas a las condiciones de cada colectivo, aprovechando el potencial de su socialidad.

Sería bueno que todas estas dinámicas condujesen a la participación de los distintos colectivos en los encuentros o talleres que se realicen, o en los órganos de participación local que se generen, como la Comisión de Seguimiento. Pero, tal vez tampoco sea necesario, lo importante es que defiendan su opinión y sus intereses, y que intervengan en la planificación, la ejecución y la evaluación de los planes. Y esto se puede conseguir en sus propios espacios, sin que tengan que asistir a los talleres. Hasta ahora, en las prácticas de investigación participativa hemos enfatizado los talleres y los encuentros y hemos incorporado técnicas sofisticadas de desarrollo participativo en los mismos. Pero, de ese modo definimos de antemano cómo debe ser la participación democrática, establecemos la asamblea como mecanismo básico de participación, cuando sabemos que también presenta importantes deficiencias. El avance es, por supuesto, un cambio cualitativo tanto respecto a la investigación clásica como a la planificación tradicional, incluyendo en ésta el modelo de planificación estratégica. Sin embargo, al igual que no podemos circunscribir la participación a la votación individual en las elecciones, tampoco podemos reducirla a la asamblea. Para buena parte de la población, esas reuniones son “políticas”, y “lo político” es algo que se desprecia, o es un asunto de elites, y no se tiene ningún interés en formar parte de las mismas. Sin embargo, en la convivencia cotidiana y con dinámicas grupales, pueden desarrollar su particular modo de participar y ocuparse de lo público y, tal vez a partir de ahí, ejercer una participación más acorde con nuestros planteamientos.

Pero no se trata sólo de estos colectivos sociales. Hay otros sectores importantes para el desarrollo local que tampoco son fáciles de implicar en las técnicas habituales de la investigación-acción-participativa. Profesionales de la sanidad, la educación, la cultura, son reacios -unos más que otros- a participar en asambleas, talleres e, incluso, grupos de discusión. En estos casos, la técnica Delfi, la visita a los centros de trabajo para entregar información, la colocación de un buzón para la recepción de sugerencias, una

dirección de correo electrónico para que puedan enviar sus aportaciones, etc., son instrumentos de sensibilización y de participación que deberían ser aprovechados.

Además, la respuesta a una consulta también es participación. El problema no está en la consulta misma, sino en cómo se haga, y en que el proceso participativo no se quede únicamente en recabar la opinión de la ciudadanía y se limite a las cuestiones que decide un equipo técnico o una entidad determinadas. La consulta puede convertirse en un instrumento de información, sensibilización y participación. Por ejemplo, en algunas investigaciones del CIMAS hemos elaborado un cupón con preguntas abiertas que se ha publicado en diversos medios de comunicación locales y en las revistas o boletines de los Ayuntamientos. De este modo, los temas trabajados han llegado a conocimiento de la mayoría de la población, se han recogido las respuestas (con algunas propuestas de actuación innovadoras) de una parte de la misma, y algunos de los ciudadanos que respondieron al cupón se han implicado en talleres o en la Comisión de Seguimiento.

Por otra parte, y para terminar este apartado de propuestas prácticas de fomento de la participación en la planificación, vamos a referirnos a la participación de las organizaciones sociales. Ya indicamos más arriba la necesidad de incorporar en la planificación a un mayor número de ellas y de evitar que las que participen sean únicamente las que mantienen buenas relaciones con la Administración Local. Para avanzar en esa dirección, proponemos que al comienzo del proceso de investigación se efectúen varias entrevistas cortas y abiertas de aproximación al conocimiento de la red asociativa de la localidad. Su objetivo consiste en conocer cuáles son las asociaciones activas en la comunidad, qué relaciones mantienen entre sí y en torno a qué asuntos. Estas entrevistas, cuyo número no puede ser determinado de antemano, pero que podrían oscilar entre 10 y 20, se efectúan tanto a informantes cualificados de la localidad como a directivos de las asociaciones y miembros del Ayuntamiento.

No se trata de entrevistas en profundidad que haya que transcribir y analizar -salvo algún caso de interés especial-, sino simples instrumentos de conocimiento del panorama asociativo y, a partir de ahí, pasar al contacto directo con las organizaciones. Para evitar el quedar encerrados en una sola red de organizaciones, es importante hacer preguntas que proporcionen información sobre las asociaciones con las que el entrevistado mantienen pocas o conflictivas relaciones, las que le merecen una opinión negativa, etc. Se trata de indagar la posible existencia de redes asociativas alejadas o confrontadas con la red que sirve como punto de partida para iniciar el proceso de investigación-planificación. Y, desde el primer momento en que se disponga de información o de meros indicios sobre la existencia de asociaciones distantes de la red que sirve de referencia, proceder a localizar a las mismas y continuar con el sistema de bola de nieve para ampliar el número de entrevistas. Otra fórmula alternativa consiste en acceder al listado de asociaciones y seleccionar aleatoriamente algunas de ellas para iniciar, mediante el sistema de bola de nieve, las entrevistas que proponemos.

Pero no basta con conocer las organizaciones activas y las redes asociativas. Este primer paso ha de servir también para informar y sensibilizar sobre la investigación-acción, para establecer contactos con los directivos, y para seleccionar la muestra estructural de las entrevistas en profundidad que se decida realizar. Pero más allá de estos trabajos, el reto principal consiste en conseguir la implicación de las distintas redes asociativas en el proceso participativo de planificación. Para ello no basta con invitarlas formalmente a asistir a los talleres o a formar parte de la Comisión de Seguimiento, es preciso acercarse repetidamente a sus locales, informarles de las tareas y actos que se llevan a cabo, entregarles resúmenes breves de los informes que se van generando, etc. Frente a la simple y habitual apelación a la participación, el equipo de investigación debe sumergirse en el mundo asociativo, acercarse directamente a los locales y los actos que realizan las organizaciones y, desde ahí, persuadirles de la necesidad de la participación.

Ahora bien, conseguir la implicación de las asociaciones depende, en gran medida, de que consideren que su participación será tomada en serio por el Ayuntamiento y el equipo de investigación. Las asociaciones,

sobre todo las que no están vinculadas con el Ayuntamiento, participarán en la investigación-planificación si están convencidas de que su trabajo será efectivo, y si se les concede capacidad real para evaluar y hacer el seguimiento de lo planificado. Un tema que nos devuelve al punto quizá más determinante de la planificación participativa, el compromiso institucional con el proceso participativo de la planificación, que vimos en el epígrafe anterior. No obstante, una vez generada una dinámica de participación como la que hemos propuesto en este capítulo, se abren caminos democráticos creativos y, al menos, se incrementa la capacidad de participación y de presión para conseguir el compromiso institucional con la planificación participativa.

## Bibliografía

- AA.VV. (2001): Monográfico sobre Participación y Desarrollo Local. Papeles de la FIM, nº 16.
- AA.VV. (1999): Monográfico sobre Desarrollo Local. Política y Sociedad, nº 31.
- ALONSO, L.E. (2001): "El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional". Papeles de la FIM, nº 16:63-82
- BORJA, J. y M. CASTELLS (1997): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1993): La explosión del desorden.
- GARRIDO GARCÍA, F.J. (2001): "El análisis de redes para el desarrollo local", en VILLASANTE, T.R., M. MONTAÑÉS y P. MARTÍN (2001): Prácticas locales de creatividad social. Viejo Topo, Barcelona.
- GIDDENS, A y W. HUTTON (eds.) (2001): En el límite. La vida en el capitalismo global. Tusquets, Barcelona.
- VILLASANTE, T.R., M. MONTAÑÉS y J. MARTÍ (2000): La investigación social participativa. Viejo Topo, Barcelona.
- VILLASANTE, T.R., M. MONTAÑÉS y P. MARTÍN (2001): Prácticas locales de creatividad social. Viejo Topo, Barcelona
- VILLASANTE, T.R. y F.J. GARRIDO (2001): "Methodologies for participant construction of knowledge". System practices and Action Research, nº14.

## Dirección de Internet

<http://www.redcimas.org>

En esta página encontrarán un elevado número de artículos metodológicos y la descripción completa de alguna de las técnicas nombradas en este artículo. Asimismo cuenta con una amplia bibliografía para ampliar la facilitada aquí.