

Introducció

ELS MIRATGES DE LA CERTESA? Polítiques d'intervenció en el territori i processos democràtics

Joan Subirats¹

L'estudi del territori és cada cop més un espai d'intervenció, acció i reflexió plural i divers. S'hi barregen moltes expectatives, projectes, disciplines, institucions, actors i, també, perspectives temporals divergents. Hi ha qui defensa un "urbanisme veloç" (Vicente Gualart, El País, 18 d'agost, 2007, p.11), mentre que altres busquen respostes en l'anar a poc a poc (slow cities). Uns segueixen confiant en la capacitat de planificar dels experts, mentre que altres recorden que les experteses són també plurals i que més que trobar la resposta "adequada", cal trobar la millor entre les que resultin socialment i tècnicament possibles. Creixen els problemes i les tensions en uns territoris sobrecarregats de realitats i de perspectives, mentre que amb la mateixa intensitat decreix la confiança de la gent en relació a les institucions que tenen les competències legals per intervenir. Molts cops, tanta complexitat i incertesa, porta a alguns a blasmar als que governen i als que "ho emboliquen tot", per acabar ells mateixos fent propostes que aparentment són simples, o revestides de "sentit comú", però que també ensopiquen tan simplement com han estat formulades.

En aquestes notes, voldria recórrer esquemàticament (i de ben segur, esbiaixadament) quines han estat les lògiques imperants en la intervenció territorial², i com aquestes lògiques s'han vist creixentment discutides des del moment en que s'han anat diversificant els actors i les demandes que transporten, així com també s'han anat multiplicant les esferes i les perspectives des de les que es projecten les voluntats d'intervenir en cadascun dels espais territorials. Partim de la hipòtesi que s'han anat substituint les tradicionals fronteres entre territoris, entre els estatuts competencials dels actors institucionals que malden per ser-hi, entre delimitacions competencials aparentment complertes i rígides, per dinàmiques i processos més centrats en les capacitats dels diferents actors per fer progressar els seus projectes i estratègies des de posicions que van guanyant-se via l'exercici simultani d'influència, d'articulació dels recursos que es posen en joc i de les complicitats que es van guanyant. En aquest escenari, la capacitat de planificar territorialment, d'intervenir des de posicions basades estrictament en la jerarquia o posició institucional dels poders públics o des de la hipotètica superioritat de

l'expertesa tècnica, resulten insuficients i acaben generant notables frustracions i situacions de bloqueig que no afavoreixen a ningú. Defensarem doncs aquí, visions més "soft", pautes d'intervenció més centrades en la capacitat de generar visions i projectes compartits, potser no del tot "canòniques" tècnicament, però potser també més viables socialment.

1. DIFERENTS PERSPECTIVES EN RELACIÓ ALS PROBLEMES PÚBLICS I LES PERSPECTIVES D'INTERVENCIÓ

Una visió tradicional de l'actuació dels poders públics parteix de la hipòtesi que les polítiques públiques són el resultat objectiu de la combinació de la voluntat política d'intervenir i de la selecció de l'alternativa d'acció més eficaç i eficient entre totes les possibles, en relació al problema de caràcter col·lectiu plantejat i que ha generat aquesta política. Normalment es considera que cada política o intervenció des dels poders públics hauria de respondre a una doble lògica: especialització i territori. Des d'aquesta perspectiva, cada intervenció s'adreçaria a un problema específic, i per tant requeriria una visió especialitzada (sanitària, educativa, d'habitatge, de creació d'infraestructures,...), i es faria des de la posició jeràrquica i competencial que cada institució pública tindria en el territori on ha sorgit el problema i on s'hauria de desenvolupar l'actuació. I el cert és que, almenys aparentment i formalment, les institucions públiques i les polítiques que porten a la pràctica responen a aquests principis.

Tenim a Catalunya, un organigrama institucional ordenat per l'abast territorial que cada instància governamental ostenta. El conjunt de Catalunya seria competència de la Generalitat, i cada govern local intervé en la seva demarcació territorial, amb presència també d'altres instàncies de poder local com són les diputacions (límits provincials), i els consells comarcals (mapa de comarques)³. I en aquest escenari trobem també intervencions directes del govern de l'Estat i de l'administració central, amb presència més aviat indirecta i regulatòria de les institucions europees. I a cada territori intervenen de manera especialitzada les diferents instàncies governamentals a partir de les delimitacions competencials es-

tableres. A la pràctica però, tot plegat funciona de manera molt més barrejada i redundant. En un mateix territori hi "plouen" programes i actuacions de les diferents instàncies governamentals, de manera que, per exemple, una ciutat pot decidir-se a descentralitzar serveis als barris, al mateix moment que pateix la restricció pressupostària que estava prevista per revitalitzar un espai de la ciutat, simultàniament anuncien des de l'administració central que li donaran nous recursos per un programa de creació de llocs de treball, i la Generalitat estableix una norma per la que haurà de posar en marxa un nou sistema de recollida centralitzada de residus sanitaris, complint així una regulació europea. Les lògiques de intervenció no tenen perquè coincidir, però cada instància governamental parteix d'una agenda pròpia, i d'una presumpció de certesa tant tècnica com legal que estaria al darrera de cada decisió.

Tot plegat, malgrat partir d'aquesta presumpció de certesa, de racionalitat i d'intervenció reglada i ordenada, acaba generant en el territori la sensació de descoordinació i desordre, o fins i tot, de que "el que un fa, l'altre ho espatlla". Els experts treballen en una perspectiva racional i de planificació, i es troben en que a l'hora de la veritat, tot sembla complicar-se per la interacció intergo-

vernamental, que "contamina", dificulta o atura la posta en pràctica final del que estava previst. Per altra banda, fins ara només hem esmentat els actors institucionals, però hem de tenir en compte que, a més a més de les institucions, en el territori hi trobem molts altres actors, molts altres interessos, moltes altres perspectives d'intervenció o de no intervenció. Tot plegat genera complexitat, quan en canvi, molts cops, la perspectiva de cada intervenció és simple o "única", al ser feta des de la lògica ja esmentada de territorialització i especialització. Es treballa i es planifica des de la certesa, però la realitat interinstitucional i social situa la posta en pràctica de les decisions en la incertesa i la negociació. I el curiós, és que malgrat això passa una vegada i una altra, els procediments de planificació persisteixen en els punts de partida ja esmentats.

En l'anàlisi de polítiques públiques es fa servir sovint un esquema que permet situar i diferenciar les polítiques públiques atenent al grau de certesa existent sobre els objectius a assolir i els mitjans o la tecnologia adequada per aconseguir-los (figura 1). Podríem doncs distingir entre objectius compartits o no, i entre el grau de coneixement i de confiança (eficàcia) dels instruments tècnics a disposició.

Figura 1. Problemes públics i polítiques de resposta

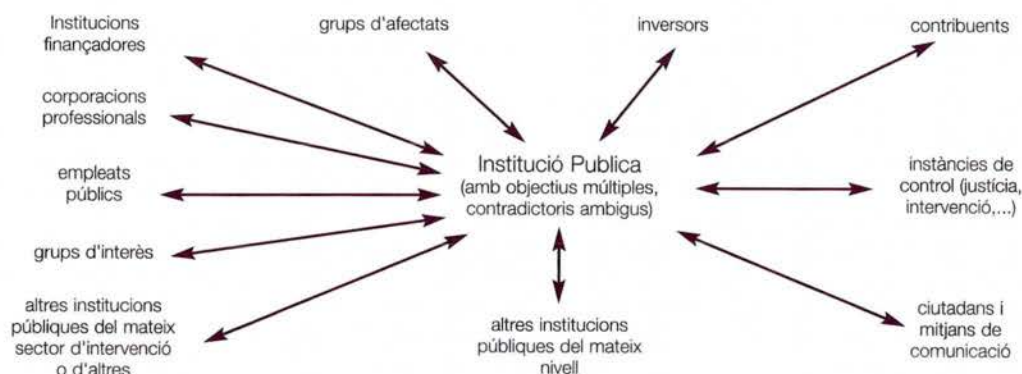
	Objectius	
	<i>Clars, compartits</i>	<i>Poc clars, no compartits</i>
Instruments, mitjans		
<i>Coneguts</i>	A	C
<i>No coneguts</i>	B	D

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

De manera habitual, es tendeix a considerar que la millor situació és la que expressa la casella A, i tàcticament es procedeix, molts cops, com si aquest fos el punt de partida més natural. Així, molts cops, la lògica planificadora de l'administració, al partir d'una posició normativament jeràrquica, posseïdora d'un tradicional monopoli

de la defensa dels interessos generals, i des de la seguretat que aparentment dona la delimitació territorial i especialitzada ja esmentada, se situa "tècnicament" en aquesta situació d' "objectius acordats" i "mitjans tècnics coneguts". Però, com ja hem dit, les coses no acaben de funcionar així.

Figura 2. Relacions amb l'entorn de la institució pública amb capacitat d'intervenció en el territori



Font: elaboració pròpia

A la figura 2, hem tractat de situar un conjunt (segurament incomplet) d'actors i instàncies que són presents en l'escenari en el que es desenvolupa la capacitat d'intervenció en el territori d'una institució pública. En la majoria de casos, aquesta voluntat d'intervenció, basada potser en una primera hipòtesi d'actuació que partia d'objectius ben estructurats i de mitjans i instruments tècnics ben coneguts i provats, haurà de sotmetre's al "foc creuat" dels altres operadors públics i no públics presents en l'escenari, tots ells amb altres interessos, visions del problema i propostes d'intervenció segurament molt diferents⁴. La interdependència de cada institució pública respecte d'aquesta constel·lació d'actors és força evident, i a més a més, cada escenari o àmbit d'actuació afecta i és afectat per altres àmbits i escenaris on aquesta situació també es dona. Tot plegat és força conegut i no estem descobrint cap secret. Però, malgrat tot, sorprèn la constant sensació de que "les coses no es fan com caldria fer-les", "tot és massa complicat", i que "cal racionalitzar la intervenció pública en el territori". Som conscients de que cal sempre ajustar les perspectives dels diferents actors i que acabarem amb decisions i vies d'acció que no són les que havíem imaginat des del despatx, a partir del procés de diagnòstic, de la selecció d'alternatives i de l'operacionalització del procés a seguir, però ens resistim a acceptar-ho com la "normalitat" democràtica, sinó com una mena de constant interferència entre la racionalitat desitjable i un resultat poc engrasador fruit del neguitós i confús aiguabarreig d'un escenari massa ple d'interessos i actors.

2. MÉS ENLLÀ DE LES CERTESES I ELS DESENGANYIS

Pel que entenem, els problemes amb que normalment s'enfronten les institucions públiques no accepten una aproximació basada només en la certesa tècnica. Però, com ja hem dit, les administracions acostumen a treballar des de la hipòtesi de la certesa. I aquest és un fet que encara és més punyent quan parlem d'intervencions en el territori. El territori és un gran contenidor en el que la confusió i densitat d'interessos, quasi sempre contradictoris, les xarxes d'actors de tota condició, les expectatives d'intervenció molts cops poc harmònica dels diferents operadors públics i privats, o les redundàncies i solapaments de competències i controls d'uns i altres es fa molt visible.

No convé caure en el desengany o la passivitat quan, com bé veiem any rera any en l'"Anuari Territorial de Catalunya" que ara m'ha tocat prologar, les necessitats són grans, les passions moltes i les expectatives molt altes. El que convé és anar aprenent tots plegats com aconseguir portar endavant les intervencions en el territori amb els criteris de qualitat tècnica que siguin adequats, però també amb la capacitat d'escoltar i aprendre dels neguits, coneixements i perspectives dels diferents actors presents en aquell escenari. Per avançar en aquesta línia: què ens falla més?, la tecnologia disponible?, la manca de coneixements de la gent?, una mala definició d'objectius?, la incapacitat dels polítics per decidir adequadament?, ...

Moltes de les aproximacions "racionals" a la producció de decisions públiques, acostumen a fallar, al no entendre que el que segurament és l'essència del procés és el debat de idees que els diferents actors i protagonis-

tes de la comunitat política on es desenvolupen les decisions, transporten i defensen. El que mobilitza la gent és el compartir visions, maneres de veure els problemes i les vies de sortida. Cada idea és un conjunt d'arguments que, en relació al problema plantejat, expressa una concepció del món. I, com bé sabem, les idees estan en el cor de del conflicte polític. Les decisions públiques són doncs el terreny en el que s'enfronten els diferents punts de vista, criteris, i definicions de problema dels respectius actors i grups implicats. Tenim per tant objectius, tenim problemes, tenim discrepàncies entre objectius i realitat, i tractem de trobar una alternativa que redueixi o fins i tot acabi amb les discrepàncies. Com bé sabem, a la pràctica aquest esquema no funciona tant ordenadament. Molts cops es veu primer el problema, es busquen solucions i acaben definint-se objectius. O fins i tot, a vegades es té primer la solució i es busca el problema on aplicar-la. Però, la perspectiva que proposem ordena aquesta confusa realitat, i ens permet aprendre de les experiències passades, sense falses expectatives de racionalitat general. És més important entendre la lògica del joc que es desenvolupa en cada cas, que aplicar de manera estandarditzada un repertori de solucions prèviament establert.

Des del nostre punt de vista, la unitat d'anàlisi és la comunitat, el conjunt de persones i col·lectius que trobem en un determinat territori. La motivació per l'actuació pública és l'interès comú (i els interessos particulars, també presents). Les claus dels conflictes acostumen a situar-se en el contrast entre els interessos de cada actor, i els interessos comuns (definits col·lectivament a partir de concepcions compartides del problema). La lògica de la mobilització col·lectiva és tant la cooperació com la competència entre actors i persones. Cada actor busca defensar el seu propi interès, però també els interessos comuns, i es mou per tant en terrenys que exigeixen lleialtat entre aquestes persones i actors, per tal que es garanteixin les decisions assumides col·lectivament. La informació de que es disposa per decidir, és molts cops ambigua, incompleta, plena d'esbiaixos, i fins i tot estratègicament manipulada. Les bases del canvi són les idees, la persuasió, les aliances entre actors. I lògicament, la voluntat d'exercir poder, d'aconseguir el propi benestar i el benestar col·lectiu. Aquest conjunt de criteris conceptuals, són ben diferents dels que tots coneixem en relació a com es pressuposa que funciona el mercat, o com l'ordre jurídic formal ens presenta els processos decisionals.

Des de la perspectiva aquí adoptada, entenc que la definició del problema que dona lloc o desencadena la política és una fase crucial. No podem confondre el definir un problema present en un territori amb la simple descripció d'una situació que no ens agrada i que es desitja canviar. Fa uns quants anys, el magatzematge dels residus urbans i domèstics d'una determinada contrada del país, no suposava un "problema públic", en el sentit que cada ajuntament s'espavilava per desfer-se'n. Era simplement "un efecte no desitjat del consum", que havia anat creixent a mesura que la gent aprofitava menys les deixalles, i que creixia l'ús dels embalatges i contenidors no reciclables. En un camp molt diferent, hem de recordar que també, fins fa uns quants anys, temes com les pensions de les persones

o la regulació de les adopcions de nens no es consideren temes mereixedors de la intervenció pública. En la nostra actual forma d'entendre la societat, els poders públics han d'actuar de manera diferent a com ho feien en relació a les deixalles urbanes, ja que normativament es considera la defensa del medi ambient i la seva sostenibilitat com un tema prioritari i que requereix una especial protecció. Però, si ens limitem a assenyalar la distància que existeix entre el que hauria de ser (eliminació dels residus no reciclables) i el que és (tones de rebuig no reciclable), això no ens ajuda a definir la política a seguir. Una política necessita una definició de problema més operativa, que d'alguna manera indiqui el camí a recórrer entre la situació de partida no desitjada, i una situació que sense ser l'òptima (el no problema) sigui clarament millor que l'originària. Tampoc podem simplement assenyalar que seria convenient, des d'un punt de vista sanitari o de convivència col·lectiva, que s'acabés amb l'ús de substàncies tòxiques com el tabac. La realitat ens indica que molts ciutadans consideren com natural i propi de la seva llibertat d'elecció el seu consum. Les polítiques que s'han impulsat per a reduir i tendencialment eliminar aquest consum, han partit no tant del desitjable, com des del que era en aquell moment possible. La qüestió clau és sempre com definir i impulsar polítiques i mesures que vagin en el sentit desitjat i que apleguin el màxim consens social per tal de fer-les viables, ampliant els individus i grups socials conscients del que cal fer, i reduint i restringint la capacitat de maniobra i d'aliança dels actors que tracten de mantenir les coses tal com són.

Si seguim amb l'exemple dels residus domèstics, la cosa es complica quan ens adonem que cada actor implicat en la situació indesitjada d'abocadors no controlats, té definicions del problema diferents i contradictòries. Uns opinen que el problema principal és la forma com les empreses produeixen i ofereixen els seus productes, i que és absurd treballar només "al final de la canonada" i no dedicar-se en origen al tema. Altres creuen que el tema central és la poca sensibilitat i educació ambiental de la gent, que no col·labora en la reducció d'aquesta mena de rebuig. Altres entenen que és l'administració la principal responsable, ja que hauria simplement de prohibir certs productes i obligar a tothom a seguir la norma establerta. Des de visions diferents, hi ha qui creu que és la recollida de residus la que genera problemes, ja que si és fes la recollida porta a porta i diferenciant tipus de residus, les coses anirien millor. També hi ha aquells que defensen que el que calen són incentius i desincentius econòmics per aconseguir canvis en la indústria i en l'actuació de la gent, gravant especialment aquells productes més perillosos o distorsionadors, o fent pagar més als ciutadans que més residus generen...

En el moment de decidir què fer, el decisor de la política sap amb quins recursos compte, i per molt que sàpiga que existeixen moltes causes i elements que conflueixen en el cas, acaba per definir el problema des de les limitacions en les quals opera, i des de la consciència de la capacitat d'influència i pressió de la resta d'actors que envolten l'escenari de la producció de residus. I això li pot dur a una concepció restringida del problema, com és la recollida selectiva i el magatzematge dels residus no reciclables.

Així desplega contenidors, normes de reciclatge, crea plantes de triatge i ecoparks, i busca emplaçaments per dipòsits controlats tot i que sigui conscient dels molts altres elements que convergeixen en la situació. En molts casos, aquests altres elements depenen d'altres esferes de govern, i també de departaments o agències especialitzades. Per exemple, per eliminar o reduir decisivament la gran quantitat d'envasos d'aigua de boca que es generen, caldria aconseguir que les autoritats corresponents treballin per millorar-ne la qualitat organolèptica i reduir així la seva compra. Però, tots som conscients que molta gent es guanya la vida en activitats mediambientalment inadequades, i que la gent vol respecte i cura del medi ambient, però també vol llocs de treball, vol aprofitar les facilitats en el consum, i costa entendre com "una millora" anar a buscar el pa amb una bossa, o optar pels envasos de vidre i el seu retorn en comptes de les llaunes.

En l'escenari de les polítiques públiques, podríem afirmar que el que s'acabi fent o no fent no ha de ser considerat moltes vegades com la solució racional o òptima, sinó simplement com la definició de problema que ha resultat triomfant en el debat públic entre actors i les seves definicions de problema. Aquesta decisió tampoc indica un final del debat, ja que els actors "perdedors" tractaran d'evitar que la decisió adoptada oficialment s'executi en la pràctica, o faran campanya per a demostrar que aquesta opció és errònia i aconseguir que es revisi. Des de la perspectiva de l'anàlisi de polítiques no es considera que la llista de problemes que la gent considera més urgents, o que figuren en l'agenda dels poders públics, siguin necessàriament els més peremptoris o greus. Es considera que cada actor tracta d'impulsar els seus punts de vista, i pressiona perquè un tema sigui objecte d'atenció (o al contrari, tracta d'evitar que sigui percebut com problema per la població). Moltes vegades s'utilitza o es genera el que, en l'argot del *policy analysis*, s'anomena com una finestra d'oportunitat: s'aprofita que es donen a conèixer i tenen publicitat uns fets que van en la línia desitjada, i es presenten alternatives que poden ser positives per a aquest actor o conjunt d'actors. Pot així mateix crear-se aquesta finestra. Recordem la curosa preparació de la mort del paraplègic Ramón Sampedro per part dels partidaris d'una regulació immediata de l'eutanàsia, per a desencadenar un debat social sobre el tema. A vegades, la concatenació de problemes i notícies sobre un àmbit d'intervenció de les polítiques públiques s'aprofita per presentar alternatives que estaven "a punt" des de feia temps, i si aquesta "finestra d'oportunitat" és recollida per algun "emprenedor" polític, pot produir-se un canvi significatiu en les polítiques. Es tracta d'una associació de fets que possibilita l'oportunitat: a partir d'ells es planteja una nova possibilitat perquè s'adoptin decisions. I aquesta oportunitat pot o no ser aprofitada pels actors que tracten d'impulsar la seva resolució, mentre que tractarà de ser bloquejada per part de qui consideren lesius als seus interessos una modificació de la situació⁵.

Cal saber relacionar millor els problemes i les polítiques de resposta amb els polítics i amb les instàncies i els recursos de poder. Tota la teorització que s'ha fet de la formació de l'agenda d'intervenció dels poders públics, ens parla de la necessitat de connectar adequadament la voluntat política d'actuar d'alguna institució, una solu-

ció (sorgida del debat existent de com resoldre una situació problemàtica) i un problema (és a dir, un tema que per les raons que sigui ha irromput en l'agenda social, és a dir en allò que en aquell precís moment atreu les mirades del la gent i dels mitjans de comunicació). Una bona idea en un mal moment no serveix de gran cosa. La lògica democràtica exigeix als polítics, com expressió de la legitimitat social que la seva representativitat els atorga, que estiguin molt més interessats en trobar solucions socialment possibles, que no pas tècnicament immillorables.

3. COM FER ACTUACIONS EN EL TERRITORI ASSUMINT LA INCERTESA I BUSCANT ALTERNATIVES POSSIBLES ?

Segurament, la millor manera d'enfocar les perspectives de canvi en les intervencions en el territori, seria partir d'un cert escepticisme. La manera de respondre a la complexitat d'actors, perspectives i interessos presents en el territori, no és incrementant les especialitzacions i les fragmentacions. L'especialització crea pseudocertesa. Si dissecions el problema en diferents components i demanes a diferents especialistes que cerquin alternatives, o davant d'un escenari massa atapeït d'actors, decideixes reunir-los per separat per mirar de desencallar el tema, aparentment estaràs avançant, però al final et trobaràs amb l'inconvenient no menor, d'ensamblar perspectives, aproximacions i interessos, sense haver construït espais comuns d'interacció que facin adonar de la complexitat general del tema. Com treballar des de la variabilitat i la complexitat?. Segurament només es pot fer incorporant els principis de la descentralització, de la redundància i del reconeixement de la diversitat. Cadascun d'aquests elements ens hauria de donar més capacitat d'acceptació de la variabilitat que forçosament acompanya cada procés específic d'intervenció en el territori. La descentralització ens dóna més capacitat de resposta a situacions específiques. La redundància evita la idea que només hi ha una manera correcta de fer les coses, i genera controls creuats d'actors i propostes. I la diversitat ens proporciona més opcions i més espai per decidir. D'alguna manera, aquesta via ens "vacuna" contra la incertesa, ja que de fet incorpora aquesta incertesa en el propi procés decisional. Ens fa partir d'un cert escepticisme sobre l'existència de solucions possibles, però, en canvi, ens assegura que aquestes alternatives sorgeixin. Per altra banda, comporta la incorporació de les dinàmiques participatives en els processos decisionals. Encoratja la multiplicitat d'aproximacions, respecta les diferències, i usa el conflicte com a mecanisme d'innovació en els processos decisionals públics. L'acumulació d'experiències i la seva sistematització, ens ajuda també a aprendre fent, encoratjant respostes que s'adaptin a circumstàncies canviants.

Tot el que anem dient no implica que no es pugui planificar des dels poders públics, o que no es pugui treballar en buscar mitjans tècnics que es considerin adequats per determinades intervencions en el territori. Planificació i descentralització, o planificació i participació, no tenen per què ser vistos com contradictoris. Els poders públics han d'exercir les seves responsabilitats que sorgeixen de la legitimitat general que els hi segueixen conferint els mecanismes de democràcia representativa. Però la proximitat i la participació poden ser instruments molt po-

derosos per millorar tant el procés, com els continguts o els resultats de la intervenció a implementar.

S'ha discutit molt a Catalunya sobre l'anomenada "cultura del no". I s'ha volgut estigmatitzar d'aquesta manera a aquells que defensaven els seus punts de vista, les seves concepcions sobre que calia entendre com "desenvolupament territorial", el seu rebuig a decisions que entenien fetes sense cap consideració pels escenaris i els contextos locals, com persones "negatives", o només defensores dels interessos particulars quan el que estava en joc eren els interessos generals. I, en canvi, el que molts cops trobem són incomprendiments locals enfront a decisions vistes com prepotents, jeràrquiques, tecnocràtiques i indiferents en relació a les realitats locals. Quan es parla de passar de l'"aquí no" a l'"així sí", es vol posar de relleu que és possible trobar maneres de intervenir en el territori que respectin les atribucions i els rols dels poders públics legítimits per intervenir, i les idees, valors i percepcions dels actors que viuen i treballen en aquell territori, i que se l'estimen i el senten seu. I que, en definitiva, aquesta interacció no ha de ser vista com una nosa més d'un procés ja de per si complicat, sinó una oportunitat de millora i de garantia en relació a la posterior implementació de les decisions que s'assoleixin. En aquest sentit, la creixent interacció dels moviments en defensa del territori i nuclis de professionals i experts, ha anat bastint una capacitat propositiva de la que ja tenim prova a molts punts del país i que en bona part està darrera del que ja s'anomena "una nova cultura del territori". Per altra banda, des de la mateixa Generalitat, i des de la seva Direcció general de participació ciutadana, s'ha impulsat un debat i una reflexió força acurada sobre el paper de la participació, les seves avantatges i els seus límits, en la planificació territorial, i s'ha incorporat com a cas d'estudi el polèmic tema del Pla d'equipaments penitenciaris on es planteja l'emplaçament de presons a diversos llocs del país. El text ens mostra com els processos participatius impulsats han anat aconseguint dinàmiques que sense evitar el conflicte, l'han canalitzat i han afavorit la incorporació d'aportacions positives al propi Pla i en les dinàmiques endegades a cada territori afectat.

Si recuperem la figura amb la que començàvem aquestes reflexions, i tractem de veure'n noves perspectives a partir del que ja hem comentat (Figura 2), podem trobar diferents situacions que poden requerir més o menys dosis d'obertura i de dinàmiques d'implicació social en els processos d'intervenció en el territori.

No tenim aquí espai suficient per desenvolupar cadascuna d'aquestes situacions, però és fàcil constatar que cada cop són menys freqüents les situacions en que existeixi un gran consens sobre els objectius a assolir mitjançant les accions a emprendre (entre d'altres coses, sabem que existeixen marcs cognitius molt diferents en relació a què s'ha d'entendre com desenvolupament i creixement...). I la pròpia dinàmica d'avenç del coneixement i de concepció pluralista del mateix, tendeix també a no acceptar fàcilment els instruments tècnics o els mitjans a emprar com elements exempts de debat. Això no vol dir que sempre estem en la casella "no acord en els objectius, no acord en els mitjans", però sí que és cert que la freqüència amb que ens hi trobem és notable. En aquests casos, cal trobar un cert "ordre" en la línia de trobar de quin problema parlem,

Figura 2. Tipus de problemes públics i situacions de planificació i intervenció en el territori

	Objectius	
	<i>Clars, compartits</i>	<i>Poc clars, no compartits</i>
Instruments, mitjans		
<i>Coneguts</i>	Plans estandaritzats, previsibles, aproximacions "d'expert"	Aproximacions facilitadores, negociadores
<i>No coneguts</i>	Processos innovadors, pragmàtics, experimentals	Aprenentatge social, construcció col·lectiva de problemes i solucions ^D

Font: elaboració pròpia a partir de Thompson, J.D.-Tuden, A., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959

i aquesta serà la primera tasca del planificador. I aquest procés pot anar portant cap a un espai molt més gestionable, com és el de "acord en els objectius, mitjans no coneguts". Podríem fins i tot no estar d'acord del tot amb la definició del problema, ja que això podria implicar un debat sobre valors i idees que acabaria potser convertint-se en paralitzant, però sí es pot avançar en les opcions que tenim per millorar la situació de partida de manera compartida.

Podem doncs planificar les intervencions en el territori, des de les posicions i rols que tenen la legitimitat per fer-ho, explicitant els punts de partida, i acceptant la variabilitat i la incertesa com elements naturals propis de societats plurals que accepten el conflicte com una palanca de canvi i no com una nosa paralitzadora. I per això cal acostar-se a les variables territorials, des del màxim consens possible amb entitats i grups que tinguin visions globals del territori i acceptant que a cada lloc concret i en cada perspectiva d'intervenció s'hi entrecreuen moltes instàncies dels diferents governs, i que per tant, com ja hem dit, cal evitar visions segmentades i jeràrquiques⁸.

4. A TALL DE CONCLUSIÓ. LA INTERVENCIÓ EN EL TERRITORI COM A PROCÉS POLÍTIC

Els elements de fons que han guiat els meus comentaris fins aquí són relativament simples. Des del meu punt de vista, tot procés d'intervenció pública, tota política pública és, bàsicament, un procés polític. Procés que té com a base el trobar formes de racionalitat col·lectiva que ens

permetin actuar en un marc que per definició és plural, conflictiu i ple de diferents idees sobre el que cal fer davant de cada situació social que requereix resposta. Per entendre com funciona l'acció pública cal entendre com funciona la dinàmica política (no confondre amb la dinàmica institucional). Els decisors públics es veuen obligats a moure's i trobar sortida als problemes en l'escenari social, i no poden ni volen limitar-se a actuar en l'espai científic o tecnològic. Busquen, busquem, formes d'acció col·lectiva que siguin el més legítimes possibles, i això ens obliga a sortir de l'aparent comoditat de les certeses predeterminades, per anar construint combinacions viables d'anàlisi i conviccions socialment compartides.

De fet, així funcionen les coses ara i aquí. Però molts cops ens entestem a explicar el que passa des de perspectives més normatives que positives. Tots tenim una predisposició natural a evitar incerteses, i per tant tendim a postular i a esperar actuacions guiades per la previsibilitat. Però, els governs han incorporat la incertesa a les seves formes d'acció i busquen mecanismes per acomodar-s'hi. Així, es llancen pre-propostes per veure'n la reacció que generen, es dissenyen programes que impliquen la incorporació voluntària d'altres instàncies de govern o d'actors a qui s'incentiva mitjançant fons, es creen "grups ad hoc" per superar les contradiccions entre departaments governamentals o entre esferes de govern, es potencien "taules" no institucionals per facilitar la negociació, etc. En definitiva, hem de concloure que si bé la incertesa molts cops genera problemes, és també el camí per la seva resolució col·lectiva.

1 Joan Subirats és catedràtic de Ciència Política i director de l'Institut Universitari de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Aquestes notes són deutes del treball col·lectiu que es porta a terme a l'IGOP.

2 Per una anàlisi molt més centrada en el balanç de la política territorial dels darrers anys a Catalunya, vegis l'excel·lent resum d'una veu tan autoritzada com la d'Oriol Nel·lo, "La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)" a J.Farinós-J.Romero, *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Universitat de Valencia, 2007, pp. 191-236

3 Tot i que mentre esperem la nova ordenació territorial, hem d'afegir al mapa institucional i territorial, la demarcació de les Terres de l'Ebre.

4 Vegis el treball realitzat pel grup de "Moviments Socials" de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP-UAB), que amb el títol *Per una nova cultura del territori. Mobilitzacions i conflictes territorials* va publicar l'editorial Icaria l'any 2007

5 El cas del "Plan Hidrológico Nacional", el moviment de rebuig que va generar, i la coalició d'actors, d'experts, de grups en el territori, i d'instàncies de govern que s'hi van veure involucrades, ha estat un cas molt significatiu i força estudiat. Segurament és un dels episodis recents més aprofitables per entendre els nous escenaris de la intervenció en el territori (vegis el llibre ja citat impulsat per l'IGOP i publicat a Icaria, o el treball de Joaquim Sempere publicat a la Fundació Jaume Bofill)

6 Veure Manifest al respecte presentat a l'Institut d'Estudis Catalans pel Col·legi de Geògrafs, l'Associació de Geògrafs Espanyols, i la Societat Catalana de Geografia, el mes de maig de l'any 2006 (<http://scg.iec.cat>), i les declaracions de Figueres i de Tortosa sorgides de les trobades que diferents col·lectius implicats en la defensa del territori feren a aquestes ciutats els anys 2003 i 2005 respectivament.

7 Vegis: DG Participació Ciutadana, Generalitat, "De l'Aquí No a l'Aquí Sí. Orientacions per Planificar i Executar les Polítiques amb Impacte Territorial".

8 En un recent text d'Oriol Nel·lo es diu: "Los planes territoriales, para ser efectivos, deben ser ante todo, fruto de un conjunto de acuerdos. Acuerdos entre los distintos departamentos del Gobierno, entre el Gobierno y los ayuntamientos de cada uno de los territorios y, finalmente, entre la administración pública, en su conjunto, y los representantes de la sociedad civil. Para ello, los planes no pueden ser elaborados por un departamento, como en una caja negra, para hacerlos aparecer después, como en un juego de manos, sobre la mesa del resto de actores" (Nel·lo, O. 2007, op.cit, p.206). És aquesta una perspectiva de treball en la que coincidim plenament