

# Nuevas formas de intervención en los programas de desarrollo local y comunitario

*Virginia Gutiérrez Barbarrusa*  
*Máster en Investigación, Gestión y Desarrollo local*  
*Universidad Complutense de Madrid*  
*Abril, 2001*

## Introducción

### *Contextualización: la globalización*

Durante mucho tiempo se ha venido identificando el término "desarrollo" con el de crecimiento, y es que en un mundo dominado por la expansión acentuada del mercado en todos los ámbitos, los indicadores de crecimiento vienen marcados desde las instituciones que los definen en defensa de ese macromercado mundial. No se puede entender lo local sino es desde lo global. La globalización define el contexto en el que se establece el desarrollo local, teniendo en cuenta que en este sentido, lo local se refiere a aquellos ámbitos más "micro"; desde esta perspectiva, son las macro políticas las que marcan el concepto de desarrollo. La "globalización", que es un término que ahora toma una importante presencia en todos los discursos teóricos que tratan de analizar lo local, no es un hecho nuevo. Sin embargo, parece ser que en estos momentos más que nunca nos determina. Y es que no sólo la globalización en términos económicos, sino también en tér-

minos ideológicos, mediáticos y de comunicación es un hecho que no podemos negar.

En términos económicos, los estados nacionales van perdiendo capacidad frente a un mercado que se va haciendo más poderoso cada vez y que establece las pautas de funcionamiento y los fundamentes de la economía a nivel mundial. En este sentido, es el beneficio económico de las grandes empresas transnacionales el que determina el concepto de desarrollo en nuestras ciudades y nuestros pueblos. Esto tiene graves repercusiones sobre nuestra cultura. Con la crisis del Estado del Bienestar, a partir de la década de los 80, el concepto de trabajo, eje articulador e integrador en que se había basado la sociedad hasta entonces, empieza a transformarse a partir de dinámicas "ya muy conocidas". "El trabajo queda en una situación de desorden insitucional y de desarticulación programada de sus modos de existencia, de modo que vivimos una pérdida de ese "centro laboral"... "Una fuerte oleada de transformaciones técnicas y tecnológicas lanzadas como salida a la crisis de rentabilidad de los años setenta; un pro-

ceso de sobrecapitalización llevado a cabo limitando los procesos de redistribución social; una relocalización de los elementos productivos de las plantas industriales a lo largo de todo el planeta y, a la vez, de flexibilización de la propia estructura espacial y organizacional de las empresas..."

A nivel ideológico la globalización ha instaurado a partir de la lógica del mercado lo que se ha denominado "el pensamiento único", que es la línea de pensamiento que normaliza a toda la sociedad y según la cual todo lo que no se encuentre conforme a lo dictado por tal forma ideológica, no existe. De esta forma, se normalizan pautas de conducta, comportamientos consumistas al servicio del mercado. Mientras, y en contradicción con esta normalización, la clase trabajadora se fragmenta, en virtud de la flexibilización del mercado laboral, y la instauración de todo tipo de "contratos basura" a través de las sucesivas reformas laborales que los gobiernos de los estados nacionales aprueban en beneficio del mercado capitalista. Ello trae consigo que importantes sectores de la población se encuentren al filo de la exclusión social, perdiendo con dicha situación los derechos sociales que se habían conquistado durante el periodo en el que funcionaba el Estado del Bienestar.

En este contexto internacional que domina la lógica dominante, existen voces que reivindican el valor de lo local como ámbito desde el que poder comenzar a cambiar algunas cosas "desde abajo". "La reconstrucción de las estructuras comunitarias, de los nuevos ámbitos de comunidad, se debe producir principalmente a partir de lo local". La reconstrucción de lo local permitirá ir edificando modelos productivos y sociales más descentralizados y autónomos, de carácter diverso y adaptados a las peculiaridades

específicas de cada lugar y región del planeta".

## Palabras Clave

Desarrollo local, globalización, intervención, investigación, participación.

## Desarrollo Local ¿En busca de una definición?

¿Qué entendemos por Desarrollo Local? Parece ser que la puesta en marcha de programas que vayan dirigidos a aquellos territorios que por sus características socioeconómicas se encuentran en situaciones más desfavorecidas es la causa que da sentido a hablar de "desarrollo local". Desde este planteamiento podemos hablar de "Desarrollo Local como fórmula de compensación" y de "Desarrollo Local como mecanismo de reequilibrio".

En Europa, y en concreto en España se empieza a hablar de Desarrollo Local desde hace ya varias décadas, pero cuando este término adquiere un mayor desarrollo y mayor apoyo institucional es a partir de la puesta en marcha de proyectos y programas de la UE dirigidos a fomentar el desarrollo en aquellas áreas más deprimidas. El desarrollo local se ha fomentado sobre todo en áreas rurales de nuestro estado, Andalucía y Extremadura, zonas deprimidas de Castilla-La Mancha y Castilla y León, Aragón, etc. A través de la iniciativa europea Leader, gran parte de las mencionadas zonas comienzan a recibir ayudas para desarrollar diferentes proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población que albergan. Del mismo modo otras iniciativas europeas (Youthstar, Now, Horizon, Urban,...) se ha dirigido más al ámbito urbano, dirigidas a colectivos desfavorecidos, mujeres, jóvenes, discapacitados, etc, se ponen en marcha en dife-

rentes ciudades españolas. Es necesario destacar en este sentido la importancia que han tenido los recursos económicos destinados desde las instituciones europeas para el desarrollo de estos diferentes proyectos, pero creemos que el desarrollo local responde a un concepto mucho más amplio.

Muchas veces convertimos en prioritario dar una definición del concepto con el que estamos trabajando. Creo que es un error dar una definición exhaustiva acerca del Desarrollo Local, pero al menos sí considero que podemos establecer algunos elementos que se han de tener en cuenta al formular un proyecto de Desarrollo Local.

En primer lugar, los proyectos han de ser diseñados para poder ser implementados en un territorio concreto, el cual cuenta con unas potencialidades determinadas y que alberga una población con una serie de necesidades. En consecuencia, tanto territorio como población, son los elementos básicos en torno a los cuales han de girar aquellos planes de desarrollo. Se habla de desarrollo endógeno, atendiendo precisamente, en función de los recursos territoriales con que contamos, a la puesta en marcha de programas dirigidos a potenciar o fomentar dichos recursos propios de un determinado sitio. La población, que forma parte del territorio, como elemento humano, que vive, lucha, trabaja en dicho territorio. Casi siempre excluida de las políticas, que desde las instituciones se diseñan, los individuos a los que alberga el territorio en cuestión deben formar parte activa de las mismas. "El agente real del desarrollo es la población estructurada en comunidad". A partir de estos dos elementos básicos podemos comenzar a estructurar otra serie de elementos que, a partir de aquéllos, han de entrar a

tomar parte en los programas que se pongan en marcha.

Se podría concluir a partir de los diferentes estudios realizados, y por la experiencia que los mismos nos han aportado, que un plan de Desarrollo Local debería contemplar cada uno de los siguientes aspectos, relacionados según se muestra en cada uno de los cuadros adjuntos:

El primer esquema hace referencia a los elementos que no deben faltar en un plan de Desarrollo:

- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL
- LA POBLACIÓN
- EL TERRITORIO
- LOS RECURSOS ECONÓMICO FINANCIEROS
- LOS RECURSOS NATURALES
- LOS RECURSOS HUMANOS
- LOS USOS DEL SUELO
- LOS ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN SOCIAL

En cuanto al segundo esquema, la interrelación de los mismos hace referencia a que el plan vaya encaminado a propiciar el éxito del conjunto de acciones que se van a efectuar, según la programación inicial que se haga del mismo.

El Desarrollo Local busca como objetivo prioritario mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Evidentemente, este término no nos dice nada si no indicamos cómo entendemos la calidad de vida. Los elementos fundamentales a partir de los cuales iniciar el plan de desarrollo son el territorio donde se ubica y la población que alberga. Una investigación previa nos ayudará a conocer cuáles son las necesidades de la población, así como las potencialidades del territorio, de cara a ajustar los planes de actua-

ción que se llevarán en la práctica: los recursos disponibles, tanto naturales y territoriales como humanos, así como los posibles recursos económicos y financieros tanto institucionales o públicos, como privados. Las áreas en que se basan las actuaciones deben tener una dimensión integral, es decir, no se puede contemplar el problema de la vivienda, o el urbanismo, sin tener en cuenta cuáles son las necesidades de empleo, de conservación del medio natural, y éste sin contar con las posibilidades de ocio, tiempo libre y turismo. Además de ello, el plan ha de ser participativo, y contar en todas sus fases con la implicación de los diversos agentes sociales, políticos, económicos, culturales.

En definitiva, una investigación inicial acerca de las necesidades y los recursos disponibles, un planteamiento que incluya de manera coordinada cada una de las áreas expuestas, que impulse la participación activa de todos los agentes implicados, son aspectos fundamentales a tener en cuenta para propiciar el éxito de un plan de Desarrollo Local Integral y Participado

## **¿Nuevas formas de intervención?**

A partir de este planteamiento, de esta forma de concebir el Desarrollo Local, es como podemos comenzar a hablar de qué formas de intervención son las que se van a aplicar. Es decir, hemos de distinguir entre un aspecto epistemológico-ideológico, que fundamenta la puesta en marcha de determinados programas y, otro aspecto tecnológico, que implicaría las diversas formas de intervención. Podemos deducir que, a partir de aquí las formas de intervención, -aspecto

metodológico-tecnológico, vienen marcadas por la definición -aspecto epistemológico-ideológico, que estemos aplicando a los programas de Desarrollo Local.

### *Análisis de las formas tradicionales*

Desde la perspectiva que ha venido dominando en nuestro país la puesta en marcha de programas sociales desde hace ya varias décadas, se ha impulsado un determinado tipo de intervención de los diferentes profesionales que desde el área de las Ciencias Sociales han venido desarrollando su trabajo en estos campos. El incremento de los Servicios Sociales en consonancia con un determinado modelo de "Estado de Bienestar", apenas desarrollado en España, ha traído consigo la contratación desde la Administración Pública de un gran número de trabajadoras sociales, sociólogos, psicólogos, economistas, etc., profesionales todos ellos que serían los responsables de poner en marcha los programas definidos por las diferentes administraciones. A este fenómeno hay que añadir la reforma de nuestra Administración Pública, con la creación de la Administración Autonómica y el reforzamiento de la Administración Local. La falta de coordinación entre las distintas administraciones, e inclusive dentro de cada una de ellas de las diferentes áreas que contemplan los diferentes ámbitos de actuación en materias sociales, han traído consigo una serie de dificultades para la puesta en marcha de programas integrales que incidan de esta forma en los diversos sectores de población. Áreas como Salud, Mayores, Educación, Juventud, Mujer o Empleo se encuentran segmentadas no sólo en cuanto al trato

específico de los sectores de población a los que van dirigidas, sino además en cuanto que se han duplicado tareas, derrochando recursos no sólo financieros sino también técnicos y humanos, incidiendo estas formas de concebir las intervenciones directamente en la población afectada.

Otro problema no menos importante que han venido manifestando estas formas de intervención es el del tratamiento individualizado de los problemas. Las soluciones personalizadas contribuyen poco a encontrar soluciones a largo plazo. En cualquier centro primario de Servicios Sociales, de cualquier municipio o barrio, la forma de trabajar ha venido siendo el trato individual de los "usuarios" a los que dichos servicios van dirigidos. De esta forma se puede tratar el problema concreto del usuario, pero nunca atajar el problema que afecta al sector en concreto.

Es esta una forma de programar que no atiende a soluciones integrales, sino que se hace con una visión a corto plazo, manifestando de esta forma la incapacidad de realización de proyectos integrales que tengan validez para un largo plazo que incida en las condiciones de vida de grandes sectores poblacionales al límite de la exclusión social.

Hablar de nuevas formas de intervención, por tanto, es hablar de nuevos modelos. Pero la definición de los mismos hay que hacerla previamente. Hablamos de modelos integrales, que tengan en cuenta las características de la población a la que van dirigidas, las necesidades, las potencialidades del territorio en el que viven y los recursos con los que contamos.

## Buenas prácticas en desarrollo local

### *Catálogo de Buenas Prácticas*

Haremos referencia a aquellos casos considerados "buenas prácticas", para desde ellos conceptualizar diferentes modelos de desarrollo y qué tipo de intervención están requiriendo. Los ejemplos de buenas prácticas son propuestos por expertos en diferentes materias economía, medio ambiente, empleo, territorio, participación ciudadana,...- y en función de diferentes criterios estudiamos su adecuación o no para poder incluirlos en esa consideración de "casos de buenas prácticas". Así, algunos de los criterios que podemos definir son: que sean respetuosos con el medio ambiente, que generen puestos de trabajo, que sepan aprovechar los recursos de que disponen, que recuperen elementos de identificación cultural, que sean participativos, etc... Se consideran de esta forma diversos casos de buenas prácticas, catalogados como tales, dentro de nuestro estado, y otros reconocidos internacionalmente. Dentro del Estado Español, encontramos varios casos. En un estudio realizado por el equipo de Tomás R. Villasante en el año 1992, que dio lugar al libro titulado *Las Democracias Participativas*, publicado en 1996, se recogen varias experiencias españolas y otras de América Latina. También en *Habitat II*, publicado en 1996, a propuesta de diferentes expertos se recogen diversos casos de nuestras Comunidades Autónomas. Clásicos ya en los diferentes catálogos vienen siendo el del Parque de Miraflores en Sevilla; el Plan de Rehabilitación de diversos casos históricos de nuestras ciudades, o

casos de reciclaje de R.S.U., etc. Últimamente están siendo incluidos diversos casos del entorno más rural, que con motivo de la puesta en marcha de planes de la UE y después de varios años de práctica, empiezan a dar luz elementos importantes a tener en consideración para los proyectos que están desarrollando. En este sentido, en la Serranía de Ronda-Andalucía-, en la Comarca de Tentudía -Extremadura-, en las Tablas de Daimiel -Castilla La Mancha-, en Villafranca del Penedés-Cataluña- etc. Asimismo, fuera de nuestros límites nacionales, existen diferentes prácticas en América Latina que también van engrosando nuestros catálogos de buenas practicas. El caso quizá más simbólico por el auge que está tomando y por la buena acogida que internacionalmente está teniendo sea el de El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil). Aunque no aisladamente, pues se dan otras prácticas de desarrollo local en América Latina (Villa El Salvador - Perú; Caroní - Venezuela; El Frente Amlío - Uruguay).

De todas ellas podemos tomar como elementos fundamentales dos cosas:

- 1.- El carácter alternativo de las mismas, por introducir aspectos innovadores frente al sistema dominante.
- 2.- La dimensión local de los mismos. El ámbito local, lejos de la mitificación a la que a veces podemos verlo sometido, es el más cercano al ciudadano, y en este sentido, el que potencialmente puede ofrecer más posibilidades de transformación de nuestro entorno.

## Formulación de proyectos de desarrollo local

### *Definición de proyectos de investigación participada*

En la Universidad estamos desarrollando proyectos de investigación para el Desarrollo Local de diversos municipios y barrios de la Comunidad de Madrid. El proceso que en los mismos tratamos de llevar a la práctica responden a un esquema que, en general consta de diferentes fases como a continuación se detalla.

La primera fase concluye con el diseño de un proyecto de investigación participada, que contiene ya en sí mismo un autodiagnóstico del problema que se está tratando. En esta primera fase se trata de abrir al más amplio abanico posible de la población afectada por el problema que se va a definir para tratar su posible implicación a lo largo de la investigación. Distinguimos tres ámbitos, definidos por los agentes que los constituyen que serían: **la parte institucional**, normalmente es la administración local, pero puede ser cualquier otra administración o entidad institucional; **la parte asociativa**, aquellos colectivos organizados que vienen actuando en el territorio sobre el problema en concreto; **el tejido informal**, que es el resto de la población, aquellos vecinos o ciudadanos que no se encuentran organizados, pero que son parte implicada puesto que a ellos van dirigidas las diferentes políticas que se plantean desde la administración. Buscar una negociación previa, en cuanto a la definición de los objetivos que constituirán el proyecto para desarrollar la investigación posteriormente, sería el planteamiento previo, el cual conlleva

una serie de tareas que a lo largo de esta primera fase van a marcar el trabajo. Al mismo tiempo, a partir de los diferentes agentes ya implicados en esta primera fase trataremos de identificar cuáles son aquellos otros que no han aparecido aún para empezar a identificar además cómo son las relaciones que se pueden estar dando entre ellos.

Una segunda fase va a estar marcada por un trabajo de campo de tipo cualitativo, pues a través de diferentes entrevistas en profundidad, grupos de discusión y el análisis de los diferentes discursos que se están dando en el ámbito del objeto de estudio definido en el proyecto inicial podremos recoger el material necesario para elaborar un diagnóstico de la situación. Un análisis temático, al mismo tiempo que nos ayude a identificar diferentes tipos de relaciones que se están dando entre los diferentes agentes nos llevará a un diagnóstico no sólo de la imagen que desde los diferentes agente se tiene del problema en cuestión, sino también de las posibles alianzas que pueden establecer para poder desbloquear algunas situaciones.

Con el segundo informe se elabora una propuesta de acción, desde lo que venimos definiendo como PAIS, que veremos en el siguiente epígrafe. Éste será el trabajo a realizar en la última fase.

Desde el inicio se conforman dos grupos diferenciados para el seguimiento de todo el trabajo. Éstos son la **Comisión de Seguimiento** y el **Grupo de Investigación Acción Participativa (GIAP)**, cada uno de ellos cuenta con diferentes funciones. La Comisión de Seguimiento está formada por los res-

ponsables de la investigación: representantes de la Universidad, de la entidad institucional y de los grupos organizados que se van implicando a lo largo del proceso. Así mismo se puede contar con representantes institucionales de otras áreas de la organización (si es un ayuntamiento, otras concejalías implicadas, por ejemplo), o de otras administraciones e instituciones que tengan que ver con el objeto de estudio y para procurar buscar ese carácter integral del trabajo. El GIAP es un grupo más informal. Está formado por personas más cercanas al problema en cuestión, informantes clave, o "expertos convivenciales", que además de ir dando su parecer acerca de las tareas y de los resultados que se van obteniendo, nos ayudan a contactar con otras personas del barrio o del municipio en el que estamos. Tanto la CS Como el GIAP, son dos elementos clave en nuestras investigaciones, pues les dan el carácter de participativas, que pretendemos sea el elemento que las defina, así como los que propician la reflexión conjunta acerca de los diferentes elementos que se están poniendo en juego a lo largo del proceso.

Además en las diferentes fases se tratan de aplicar diferentes técnicas participativas a través de los talleres que se realizan tanto para poner en marcha el proceso como para ir realizando la devolución de los análisis realizados por el grupo investigador, junto con la CS y con el GIAP.

#### ***Pais: Programaciones estratégicas integrales y sinérgicas***

Estamos trabajando para producir /

construir Programaciones Auto-gestionadas Integrales y Sinérgicas (PAIS). En la última fase del desarrollo del trabajo de investigación trabajamos a partir del diagnóstico elaborado y desde los resultados del taller además del trabajo conjunto con la CS y el GIAP, en la elaboración de las propuestas que serán puestas en marcha para trabajar sobre el tema que constituye el objeto de nuestro estudio.

**Programar** pues, desde las diferentes propuestas recogidas en la última fase un **plan de acción** que deberá ser puesto en marcha por los diferentes agentes que a lo largo de la investigación se han ido implicando tanto en la Comisión de Seguimiento como en el GIAP. Por eso, además ha de ser **Autogestionado** por estos agentes implicados, y **Autosustentable e Integral**, que definirá este carácter esencial en cualquier Plan de Desarrollo pues los diferentes temas están relacionados entre sí y como se comentaba en otro epígrafe anterior, es un derroche de recursos tanto técnicos, como humanos y financieros concebir el desarrollo local con una visión segmentada, en lugar de buscar la integralidad de los temas y la transversalidad de los programas. **Sinérgico** por la confluencia de los diferentes agentes y actores implicados, que lleve no sólo a la acción, sino a la reflexión conjunta acerca de los resultados que se van obteniendo.

Dentro de esta programación contemplamos varias fases como fundamentales, y que serían las siguientes:

**DIFUSIÓN:** Hacer llegar a la mayor parte posible de la población los resultados del informe elaborado a partir del diagnóstico, para su discusión con

los posibles afectados y para su posible implicación en la marcha del proceso.

**INFORMACIÓN:** No pensar que los resultados obtenidos con el diagnóstico elaborado son los definitivos. La sociedad es sumamente compleja y como objeto de estudio está sujeta a cambios continuos y son múltiples los factores que están interactuando y que implican la necesidad de un estudio continuo para conocer del modo más aproximado qué es lo que está pasando. Por eso, a toda fase de acción corresponde otra de reflexión, y la acción-investigación-acción nos conduce a la necesidad de estar recogiendo información a lo largo de todo el proceso.

**AUTOFORMACIÓN:** Los procesos participativos no son fáciles de lograr. Cada ámbito, cada barrio, cada pueblo, tiene su propia dinámica y sus propias características. Además de una formación en temas concretos, como puede ser la economía, el empleo, el género, la inmigración, el medio ambiente, cada experiencia debe ser la protagonista, en función de su propia experiencia de elaborar sus propios planes de formación, atendiendo a sus propias necesidades y características.

**AUTOEVALUACIÓN:** La evaluación continua del trabajo realizado es una de las tareas que también consideramos de especial importancia, pues ésta es necesaria para ir viendo si los resultados que se van obteniendo se ajustan a los objetivos programados y así poder ir redefiniéndolos en función de las nuevas circunstancias que vayan marcando el desarrollo del proceso.

A cada una de estas fases corresponden una serie de programas, de acciones y tareas que pueden quedar

puestas pormenorizadamente en un cuadro, con un cronograma, que contenga de modo detallado las tareas a realizar en un plazo medio, y que incluya las diferentes fases de la Programación. Como ya hemos dicho, se trata que la responsabilidad de la ejecución de las mismas sea del grupo motor que está implicado directamente en el tema objeto de estudio, pero la intención de este esquema de trabajo, es implicar a medida que pasa el tiempo a un mayor número de personas, de tal forma que a través de las metodologías participativas que tratamos de fomentar sirvan para la sensibi-

lización y la concienciación por parte de la población de que los temas políticos y públicos les afectan directamente y que desde las diferentes prácticas descritas, se han puesto de manifiesto que es posible gestionar conjuntamente con los políticos y los técnicos aquellos temas que de forma directa les afectan. Nosotros, por tanto, tratamos, a través de los diferentes casos prácticos expuestos como "buenas prácticas", de sistematizar metodologías y técnicas que favorezcan la implicación de los y las vecinas en los asuntos públicos a través de un ejercicio de concienciación reflexiva y de acción movilizadora.

## Bibliografía

ALONSO, L.E. "Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local". *Política y Sociedad* nº 31: Alternativas al Desarrollo Local. Madrid, Mayo -Agosto 1999

FERNÁNDEZ DURÁN, R. "Capitalismo global, resistencias sociales y estratégicas del poder. Un recorrido histórico por los procesos antagonistas del siglo XX, y perspectivas para el XXI". *Utopías. Nuestra Bandera*. nº 185. Madrid, Vol III/2000

HERNÁNDEZ LUCAS, A. "La intervención profesional técnica en el desarrollo local. Una perspectiva operativa y estrategias para la intervención". Administraciones Públicas y Movimientos Sociales. Consejería de Relaciones con el Parlamento. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla. 1999.

MARCHIONI, MARCO. "El papel de la Comunidad en la Crisis del Estado Social y en las nuevas condiciones sociales" Administraciones Públicas y Movimientos Sociales. Consejería de Relaciones con el Parlamento. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla. 1999.

NAREDO, J.M. "Ciudades y crisis de civilización". *Documentación Social* nº 119: Ciudades habitables y solidarias. Madrid, Abril - Junio 2000

VILLASANTE, T.R. "Cuatro redes para mejor vivir" 1 y 2. Ed. Lumen Buenos Aires, 1999

VILLASANTE, T. R. y otros. "La Investigación Social Participada" Tomos I y II. Ed. Viejo Topo. Barcelona, 2000 - 2001