

DIMENSIONES MÚLTIPLES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Miguel Martínez López

Resumen

En el estudio de los procesos sociales de participación ciudadana vinculados a procesos de planificación espacial prevalecen visiones pluralistas (Alford y Friedland 1985) y unidimensionales (Lukes 1974). En este trabajo se examinan las definiciones de la participación ciudadana en la planificación espacial propuestas por autores con visiones elitistas, conflictualistas y multidimensionales. Sus contribuciones ofrecen marcos interpretativos más adecuados para la investigación social de esta problemática y señalan variables relevantes como el papel de los expertos, el origen de las iniciativas y las consecuencias sociopolíticas. Ofrecen, en concreto, perspectivas teóricas que permiten analizar el paso del “particularismo militante” (Harvey 2001) a una concepción amplia de las políticas urbanas. Señalaremos, de este modo, el tipo de dimensiones que se arguyen como relevantes en cuatro enfoques (el de los 'movimientos urbanos', el 'dialéctico', el de la 'potenciación' y el 'comunicativo-crítico'), sus principales diferencias mutuas y las alternativas que formulan a las concepciones unidimensionales en términos de ejercicios colectivos de poder, actores y métodos involucrados.

1. Introducción

En los sistemas políticos regidos por instituciones democráticas de carácter representativo, cada vez más han proliferado discursos clamando por reformas que incrementen su carácter participativo. En las últimas décadas numerosas políticas públicas han incluido la 'participación ciudadana' entre sus intenciones y requisitos de implementación. Desde cualquier punto del espectro ideológico, representantes políticos, técnicos de la administración pública y gestores privados han alabado las virtudes de la participación ciudadana. Aunque el énfasis inicial proviene de la escala local, declaraciones y directivas emitidas por entidades supranacionales también se han sumado a esta corriente general apelando a la participación pública como forma de acercar a la población a las instituciones estatales. Este fenómeno, en consecuencia, parece expresar un amplio consenso social acerca de los pasos futuros que deben dar las democracias liberales.

Mi propósito aquí es mostrar que, por debajo de esa apariencia, la retórica acerca de la participación ciudadana en relación a las políticas públicas, es todavía más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas. Considero, además, que persisten diferencias ideológicas significativas con respecto a la propia definición de la 'participación ciudadana' pues cada discurso y grupo social concibe distintos tipos de participación. Resulta difícil, por lo tanto, aceptar que estas apelaciones hayan concitado tanto consenso como se dice. Más bien, por contra, sostendré que estamos ante un ámbito más de conflicto social y político en el que también intervienen los científicos sociales con sus propias nociones acerca de la participación.

Desde estos presupuestos creo que las ciencias sociales pueden hacer una valiosa contribución. En primer lugar, esclareciendo las definiciones de la participación ciudadana según las posiciones y valoraciones de los distintos actores sociales. En segundo lugar, distinguiendo las modalidades posibles de participación y sus condiciones necesarias de desarrollo. Por último, analizando las experiencias participativas desde todas sus dimensiones y consecuencias para la vida social, sin

obviar los conflictos que pueden acarrear a pesar de su aura benéfica *a priori*. Es decir, arrojando alguna luz sobre los siguientes interrogantes básicos: ¿qué es participar? ¿cómo es posible la participación? ¿para qué y para quiénes es útil la participación ciudadana?

En este artículo intentaré responder sucintamente a la primera de las preguntas de este programa de investigación, aunque también se harán algunas referencias oblicuas a las otras dos. Para ello voy a revisar las ideas de algunos autores que se han preocupado de forma más o menos explícita por el problema de la participación ciudadana en el ámbito de la planificación espacial. Se trata de autores que provienen de disciplinas como el urbanismo, la geografía u otras ciencias sociales. Todos ellos poseen un amplio bagaje empírico de conocimientos, pero aquí destacaré tan solo los aspectos más teóricos de sus perspectivas. Por 'aspectos teóricos' entiendo no sólo su mayor o menor énfasis en variables de la realidad social que nos indiquen vías fructíferas de investigación de los procesos participativos, sino también la justificación argumentativa y valorativa que sustentan sus propuestas, más o menos subyacentes, de una democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas de ordenación espacial.

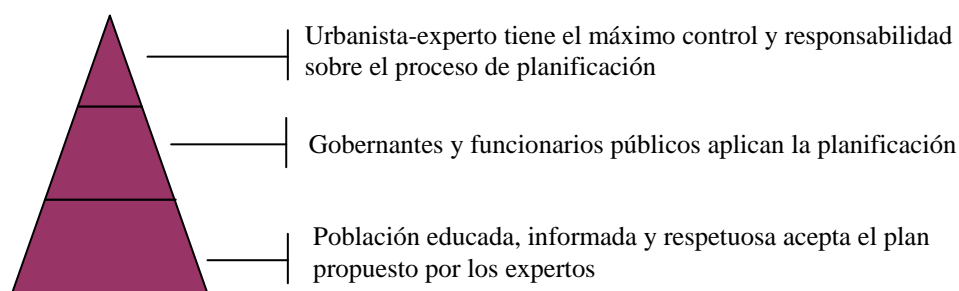
Las referencias a la participación social no han sido frecuentes entre los expertos en planificación espacial hasta hace unas pocas décadas. Es precisamente uno de mis objetivos presentes destacar algunos de los hitos de esta cuestión en el ámbito de los *estudios urbanos*. No obstante, la revisión de los autores seleccionados se hace con vistas a sugerir una comprensión en profundidad de la problemática de la participación ciudadana, lo cual nos exige clasificar, comparar y evaluar las contribuciones de cada enfoque teórico. De este modo, en primer lugar distinguiré entre modelos unidimensionales y modelos multidimensionales a la hora de concebir los vínculos entre planificación y participación, subrayando especialmente las ventajas que aportan los segundos con respecto a los primeros. En segundo lugar, mostraré cómo las referencias a la participación no son patrimonio exclusivo de concepciones sociopolíticas *pluralistas* (Alford y Friedland 1985) sino que son afrontadas también, con muchos matices, por perspectivas *elitistas* y *conflictualistas*. Por último, con el propósito de enriquecer nuestro conocimiento sobre las políticas urbanas (Judge, Stoker y Wolman 1995) sugeriré una serie de variables y contenidos que nos sirven para diferenciar las propuestas teóricas revisadas, tales como: el papel de los expertos, el origen de la iniciativa y las consecuencias sociopolíticas de la participación ciudadana en el urbanismo.

2. Modelos unidimensionales

Entre los urbanistas ha sido particularmente influyente la concepción tecnocrática de la participación social por la que abogaba Le Corbusier: “se necesita una población ilustrada para comprender, desear y reclamar lo que los especialistas han ideado para ella” (Le Corbusier 1957: 135). Se divulgó ampliamente gracias a su personal ascendencia profesional y a la edición que hizo ese arquitecto de la Carta de Atenas de 1933 como resultado del cuarto congreso internacional de Arquitectura Moderna. Representa un claro exponente de un modelo de 'planificación moderna' en el que destacan, entre otros, dos rasgos relevantes para nuestros propósitos: 1) un 'racionalismo tecnocrático' por el cual los profesionales-técnicos son considerados como los únicos agentes con conocimientos científicos apropiados para la planificación; 2) un 'ámbito público' de debate en el que dichos conocimientos deben ser transparentes y estar abiertos a su discusión, ante todo, por parte de otros profesionales-técnicos (Friedmann 1987: 40). Su filosofía del “plan como dictador” se fundamentaba en una confianza absoluta en la capacidad de los urbanistas para designar el interés común y para resolver de forma *lógica* los problemas urbanos (Ramón 1967: 80). Tal como ha subrayado un acérrimo crítico de sus implicaciones elitistas:

“El programa del autoritarismo super-modernista en marcha entronca con su amor por el orden de la fábrica. (...) *'Hay una escala jerárquica establecida y respetada por todo el mundo. [Los trabajadores] aceptan esto para conducirse a sí mismos como una colonia de abejas laboriosas: orden, regularidad, puntualidad, justicia y paternalismo.'* (...) En la cumbre de la pirámide, sin embargo, no está un autócrata caprichoso sino un moderno rey-filósofo que aplicaría las verdades del entendimiento científico para el bienestar de todos. (...) *'El déspota no es un hombre. Es el Plan. El Plan correcto, realista y exacto, el único que proveerá vuestra solución una vez que el problema esté situado claramente.'* (...) Tecnocracia, en este sentido, es la creencia en que los problemas humanos del diseño urbano tienen una única solución, la cual puede ser descubierta y ejecutada por un experto. Decidir estas materias técnicas mediante la política y la negociación conduciría a soluciones erróneas. (...) [Le Corbusier] asumió, naturalmente, que el público abrazaría su plano una vez que entendiese su lógica. (...) Las satisfacciones que el ciudadano-sujeto de la ciudad de Le Corbusier podría experimentar, no serían los placeres de la libertad y la autonomía personales. Serían los placeres de adecuarse lógicamente a un plan racional. (...) La ciudad de Le Corbusier fue diseñada, en primer lugar y sobre todo, como un taller para la producción. Las necesidades humanas, en este contexto, eran científicamente estipuladas por el planificador. En ningún lugar admitió que los sujetos para los que planificaba pudieran tener algo valioso que decir en este tema o que sus necesidades pudieran ser plurales y no singulares.” (Scott 1998: 111-116)

Figura 1. Modelo unidimensional de participación ciudadana mínima, según Le Corbusier.



Fuente: Elaboración propia.

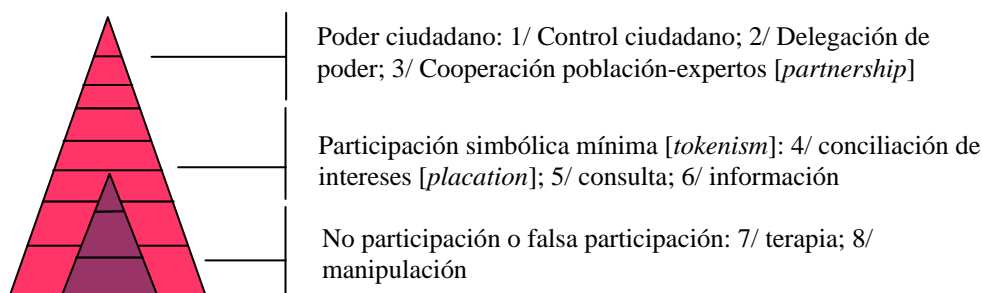
Esta concepción dominante de una pobre y subalterna participación ciudadana en procesos de planificación urbana controlados ampliamente por los expertos, podemos encuadrarla en una categoría que denominaremos 'modelos unidimensionales'. En ella, su principal dimensión es la jerarquía de saberes que presume y que refuerza (ver figura 1). Aunque sigue siendo observada, respetada y puesta en práctica por muchos urbanistas, incluso añadiendo transparencia y exposición pública de las decisiones técnicas, lo cierto es que desde la década de 1960 comenzaron a surgir numerosas voces disidentes que reclamaban *grados* mayores de participación en materias arquitectónicas y urbanísticas. Algunas de estas propuestas, sin embargo, tan sólo añadían nuevos grados y formas de interacción entre los expertos y la población, mientras que conservaban de fondo la estructura jerárquica de los agentes y de las relaciones de poder subrayada tan enfáticamente por Le Corbusier. Por ello, aún reconociendo sus valiosas novedades, veremos cómo se pueden encuadrar igualmente entre los modelos unidimensionales de participación urbana.

A este respecto, uno de los trabajos con más repercusión gremial fue un breve artículo en el que se distinguían ocho niveles de posible participación a lo largo de una “escalera” de grados de “efectividad” (Arnstein 1969). En la cumbre se situaría el 'control ciudadano', seguido a continuación por otras modalidades de menor poder ciudadano (delegación de poder y cooperación [*partnership*]) y de una simple y mínima participación “simbólica” (conciliación de intereses [*placation*], consulta e información) hasta descender a formas de falsa o nula participación (“terapia” y manipulación). Para esta autora la participación ciudadana consiste en grados de poder

ciudadano sobre los procesos de decisión pública. Al contrario que Le Corbusier, por lo tanto, el “educar” y “convencer” a la población de las bondades de los planes ideados por los expertos, no serían las formas más racionales de participación, sino, precisamente, de “no participación”.

Aunque esta formulación era esquemática y simplificadora, careciendo de una clara teoría de los conflictos de poder (como la señalada, por ejemplo, por Lukes 1974) y eludiendo variedades posibles de autoplanificación, reconocía que tanto los gobernantes y expertos, como la población, rara vez alcanzaban los escalones superiores de participación (Fagence 1977: 125). Los primeros debido a su “paternalismo” y a su resistencia a distribuir el poder; la población debido a su desconocimiento de los aspectos técnicos y a su falta de organización. Expresado con otras palabras: las inercias tecnocráticas ejercen una fuerte presión sobre el conjunto de la “escalera de la participación”, por arriba y por abajo. Sin embargo, el esquema gradacionista tiene la ventaja de distinguir otras formas de participación no sometidas a la jerarquía de conocimientos técnicos, por lo que amplía la concepción corbuseriana. Ambos esquemas presuponen, en todo caso, una “verticalidad”, si bien difieren sustancialmente en su noción acerca del poder y de la participación: la de Le Corbusier más 'elitista', la de Arnstein más 'conflictualista' (se emplean aquí ambas calificaciones en un sentido más restringido que el proporcionado por Alford y Friedland 1985). Además, mientras que la pirámide de Le Corbusier representa una jerarquía de agentes y de posiciones de poder, la de Arnstein representa la frecuencia menor (arriba) o mayor (abajo) de que ocurran fenómenos participativos como los apuntados (ver figura 2). Es en este sentido gradacionalista, pues, en el que se encuadra en una concepción unidimensional.

Figura 2. Modelo unidimensional de participación ciudadana escalonada, según Arnstein. Superposición sobre la pirámide de Le Corbusier.



Fuente: Elaboración propia.

Entre los modelos unidimensionales podemos incluir también a quienes defendieron que los propios urbanistas cediesen parte de su poder a la población afectada por los planes. Por una parte, el llamado movimiento del “*advocacy planning*” trataba de solventar las mencionadas carencias informativas y organizativas de los grupos sociales con menor capacidad de influencia en la planificación urbana: pobres, minorías étnicas, población sin techo, vendedores ambulantes, grupos ecologistas, usuarios de la bicicleta, etc. (Davidoff 1965) Los urbanistas pondrían su conocimiento técnico al servicio de esos colectivos y elaborarían planes alternativos que se defenderían en un debate público. Se trata, pues, de una visión 'pluralista' (en el sentido amplio que le confieren Alford y Friedland 1985) de la planificación urbana en la que los urbanistas siguen ostentando un alto poder de decisión técnica, aunque se ven obligados ahora a defender sus propuestas de planes frente a otras, argumentando como “abogados” de los grupos sociales a los que cada uno representa, intercediendo por ellos. En el mejor de los casos contribuirían a los niveles 3 (cooperación) y 4 (conciliación) de participación de Arnstein. Sin embargo, los análisis críticos con la perspectiva

“intercesionista” ya destacaron que a menudo esos debates no lograban ningún cambio sustantivo en favor de los grupos sociales más débiles, ni mejoraban sus conocimientos, ni su capacidad de crítica ni de acción (Goodman 1977: 188-203). Ni las estructuras económicas, ni los entramados institucionales y burocráticos, ni la distribución del poder serían, de igual manera, alterados con las prácticas de la intercesión urbanística promovidas por la corriente del “advocacy planning” (Goodman 1977: 180-183; Simmie 198: 119-153), por lo que esas formas de participación representativa podrían derivar con facilidad en formas de manipulación de las capacidades y derechos ciudadanos. Por el contrario:

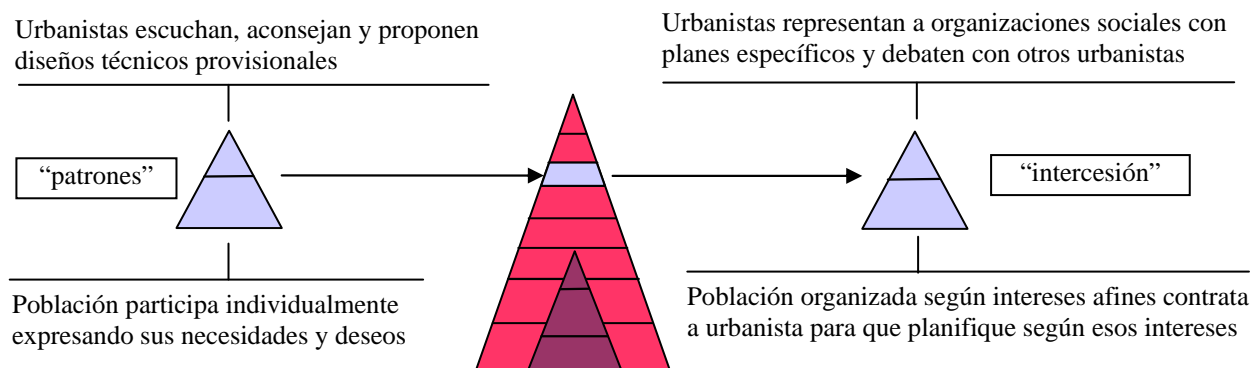
“Formular reivindicaciones sobre las necesidades de la existencia humana en vez de sólo sobre aquellas que el actual sistema puede satisfacer supone una aproximación a las 'reformas no conformistas' (...) Las preguntas frente a las que cualquier actuación urbanística debe someterse son: ¿promueve la conciencia política de la gente? ¿la reivindicación pone al descubierto la represión existente dentro del orden social establecido? ¿se refiere a las necesidades reales de la gente? (...) El estilo actual en casi toda intercesión urbanística induce a la gente a aceptar las normas burocráticas de las instituciones de la sociedad actual. Con el fin de tratar con la burocracia oficial, la agrupación vecinal crea otra a su propio servicio. La gente acude a los actos públicos y presenta en forma de planos e informes por escrito sus solicitudes de nuevos planos o cambios en los planos oficiales. Estos actos, que consumen mucho tiempo, no son, a veces, más que tristes palestras donde la gente puede desahogarse. Pasa el tiempo y nada ocurre, las energías de la comunidad se esfuman y su capacidad de crítica se embota. El proceso tiene la forma clásica de aquél por el cual la oposición es manipulada hasta la sumisión. Frente a una forma de acción directa como la de la arquitectura guerrillera, las autoridades se ven obligadas a decidir sobre algo ya hecho. Son ellas las que se ven colocadas en posición defensiva.” (Goodman 1977: 188-203)

Otra corriente pluralista y liberal que hizo especial hincapié en la cooperación entre expertos (arquitectos-urbanistas) y población (usuarios) es la del “lenguaje de patrones” (Alexander 1976; Alexander et al. 1980). En este caso el arquitecto o urbanista no representa a grupos de interés y presión organizados (*lobbies*) sino que escucharía las necesidades humanas básicas de cada individuo y sus aspiraciones. A partir de ese diálogo, el experto realizaría propuestas de ordenación del territorio (o de construcción de edificios) que podría someter varias veces a la consulta de los futuros usuarios. El conocimiento técnico de unos “patrones” generales de planificación y construcción, y su aplicación modulada a cada caso particular, sigue siendo una capacidad distintiva de los expertos. La población, básicamente, expresa su voluntad y evalúa las propuestas técnicas. Lo cual, a juicio de este autor, les concedería el máximo poder de participación: “Todas las decisiones sobre lo que se ha de construir y sobre cómo se ha de construir deben estar en las manos de los usuarios.” (Alexander 1976: 12)

A diferencia del esquema de Arnstein, sí se matiza ahora que el máximo grado de participación es la autoconstrucción sin la ayuda de expertos y el mínimo el de una relación “comercial” experto-cliente (ibid.: 30-35). En todo caso, se sitúan los grados de participación en una escala jerárquica semejante y se enfatizan especialmente las virtudes del nivel 3 de cooperación mutua entre expertos y población. Esta cooperación consiste en dialogar sobre croquis, esbozos de diseño y planes provisionales. Los expertos ofrecen consejos y recomendaciones. Las decisiones finales se toman por unanimidad. El mayor problema de este modelo es que no tiene en cuenta la influencia del contexto externo sobre esos diálogos de cooperación entre urbanistas y población y se puede reproducir la jerarquía implícita de poder y saber en homología con la formulación de Le Corbusier. Además, simplifica los procesos de participación ciudadana remitiéndolos al enfoque tecnocrático de “resolución de problemas” en el que se soslayan los intereses y dinámicas de interacción entre todos los actores que pueden estar involucrados en un proceso de planificación (Friedmann 1987:

18). Por último, resulta de interés aquí subrayar que ese estilo de cooperación mediante “patrones” puede acoplarse sin problemas y de forma complementaria a procesos de intercesión urbanística subsecuentes (ver figura 3).

Figura 3. Modelos unidimensionales de participación ciudadana mediante “patrones” e “intercesión” urbanística, según Alexander y Davidoff. Expanden el nivel 3 de la pirámide de Arnstein.



Fuente: Elaboración propia.

Los mencionados modelos unidimensionales de la participación ciudadana en materias urbanísticas apuntaron, acertadamente, cuestiones relevantes a nuestros efectos:

- 1) la necesaria formación e información de la ciudadanía a la hora de enjuiciar o proponer ordenaciones del territorio;
- 2) la existencia de grados de mayor o menor participación en términos de ejercicio del poder ciudadano para tomar decisiones y controlar los procesos de planificación;
- 3) el frecuente recurso retórico a la participación como forma de ocultar su carencia o de neutralizar su ejercicio;
- 4) las funciones de asesor y mediador que pueden representar los urbanistas en sus relaciones de cooperación con grupos sociales específicos;
- 5) la importancia de los planes provisionales (e, incluso, bocetos informales y simulaciones experimentales) en las relaciones de cooperación entre expertos y población;
- 6) la necesidad de debates públicos donde puedan exponerse, justificarse y criticarse distintas posibilidades de planificación según las perspectivas de cada grupo social.

Sin embargo, un examen detenido de las implicaciones de estas formulaciones nos muestra que subsisten importantes problemas en cuanto a su concepción de la participación ciudadana. Si definimos un tipo ideal de estos modelos unidimensionales independientemente de las contribuciones particulares de cada uno de los autores que nos han servido como referencia, podríamos indicar los siguientes rasgos problemáticos:

- 1) Los procesos de participación se distribuyen en una escala de grados cuya variable determinante es sólo la mayor o menor capacidad de decidir en función del conocimiento técnico, por lo que la expresión máxima de la participación sería la autoplanificación ciudadana sin la intervención de expertos ni autoridades, mientras que la mínima sería la mera formación e información a la población sobre las materias objeto de planificación. Sin embargo, se omite así una concepción de la participación en tanto que ejercicio de poder en un sentido amplio: ejercido, producido y reproducido de distintas formas. De este modo podríamos ampliar la tipología de participación, por ejemplo, a formas conflictualistas de expresión de voz, de protesta y de movilización no contempladas necesariamente en los

- modelos unidimensionales.
- 2) En estos modelos la participación ciudadana depende, fundamentalmente, de la voluntad de las élites y de los expertos permitiendo a la población su implicación y el ejercicio de derechos políticos en el seno de los procesos de planificación pública. Esta iniciativa elitista rara vez desemboca en procesos de máxima participación, por lo que tiende a reproducir una estructura jerárquica de poder en la que las autoridades y los urbanistas poseen las mayores capacidades de influencia. La posición de superioridad de los expertos puede subsistir incluso en los niveles de cooperación con la población en sus modalidades de asesoramiento y representación. O sea, que ese énfasis en facilitar la participación se aproxima, en la práctica, a las formas más débiles de participación.
 - 3) Predomina una aproximación liberal y técnico-científica a la participación ciudadana y a la planificación urbana en tanto que se justifican ambas como una forma racional de solucionar problemas específicos para grupos sociales específicos. Por lo general, los grupos que son afectados directamente y al mismo tiempo detentan capacidades de organización y movilización. En consecuencia, la interacción con el contexto social, institucional y político es reducida a su mínima expresión. Los expertos, en fin, serían los únicos garantes del carácter científico del conocimiento producido en los procesos gracias a su supuesta neutralidad valorativa y a su papel hegemónico en ellos.

Tabla 1. Rasgos de los modelos unidimensionales de participación ciudadana en el urbanismo.

	Tecnocrático	Gradacionismo	Patrones	Intercesión
Colectivos que participan	Población en general y colectivos afectados.	Población en general y colectivos afectados.	Individuos afectados.	Comunidades y colectivos organizados y afectados.
Principales acciones participativas	Informarse-educarse y ser informados-educados.	1. Control del proceso de planificación. 2. Delegar poder de decisión. 3. Cooperar con expertos...	Expresar necesidades y aspiraciones. Cooperar con expertos revisando bocetos.	Expresar necesidades y aspiraciones. Cooperar con expertos que representen sus intereses.
Papel de los expertos	Dirigen y controlan todo el proceso. Neutrales: conocen técnica y "bien común".	Depende del grado de participación...	Escuchan, aconsejan y proponen diseños provisionales.	Representan a colectivos con planes específicos. Debaten con otros expertos planes alternativos.
Iniciativa del proceso	Élites / Expertos	Élites / Expertos excepto en grado 1 de participación	Élites / Expertos / Ciudadanos	Élites / Expertos / (Colectivos)
Principal variable de ejercicio del poder	Racionalidad técnica.	Poder de decisión.	Resolución conjunta de problemas.	Debate entre planes alternativos.
Condiciones necesarias para los procesos participativos	Extensión de la cultura urbanística entre la población. Amplia autonomía de los expertos.	Redistribución más igualitaria del poder entre todos los agentes.	Institucionalización de espacios de encuentro entre expertos y población. Amplia autonomía de los expertos.	Recursos de organizaciones sociales para contratar expertos "propios". Institucionalización de espacios de encuentro entre expertos, organizaciones y autoridades.
Consecuencias sociales y políticas	Reproduce jerarquías de poder. Expertos por encima de gobiernos.	Depende del grado de participación... Participación puede usarse como manipulación.	Reproduce jerarquías de poder. Expertos por encima de ciudadanos.	Reproduce jerarquías de poder. Gobiernos por encima de expertos y ciudadanos.
Marco democrático	Elitista	Conflictualista	Pluralista (+individuos)	Pluralista (+comunidades)

Fuente: elaboración propia.

3. Modelos multidimensionales

Como se ha podido apreciar en algunas de las críticas formuladas a los modelos unidimensionales, como las de Scott y Goodman, la participación ciudadana es un ejercicio de poder que resulta conflictivo en las estructuras sociales existentes. En lugar de restringirse a solucionar problemas específicos de la planificación territorial, pone en juego capacidades de expresión, de debate y de decisión, abriendo un espacio político para el encuentro y la negociación entre distintos colectivos. En la medida en que la participación urbana se puede desarrollar dentro de procesos de planificación territorial o al margen de ellos, lo que los modelos unidimensionales parecen eludir es la iniciativa propia de la población para intervenir en materias urbanísticas. A partir de este hilo conductor vamos a examinar ahora las contribuciones de los que denominaremos modelos multidimensionales en cuanto a su concepción de la participación ciudadana en el urbanismo.

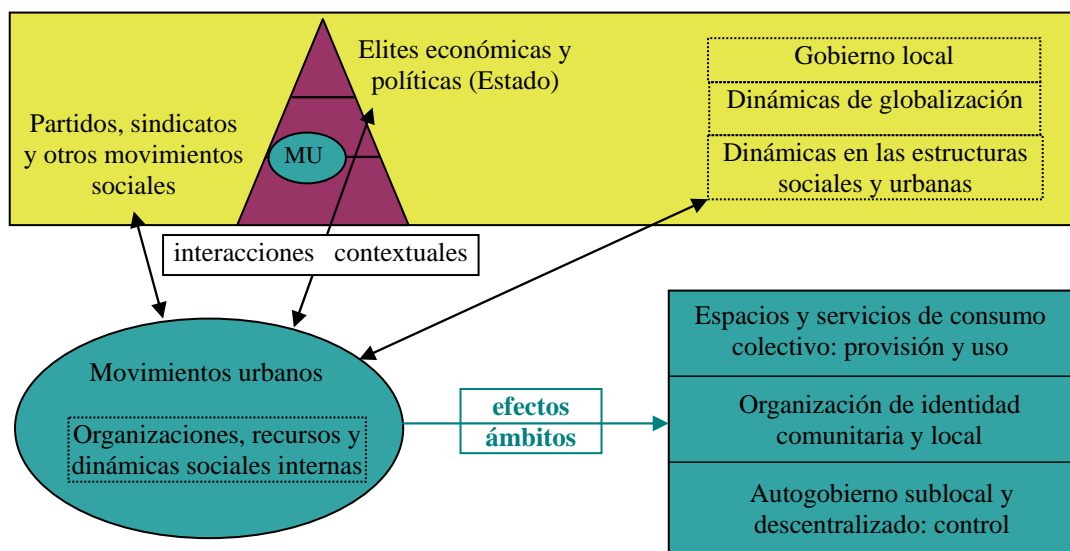
El primer enfoque multidimensional procede del estudio de los movimientos urbanos. Es un lugar común mencionar a este respecto la obra más influyente de Castells en la que distinguía tres dimensiones de la *participación* ciudadana: a) la reivindicación de espacios y servicios de “consumo colectivo” (desde parques, escuelas, hospitales, transporte y saneamiento, hasta vivienda pública); b) la construcción de una identidad local y comunitaria independiente de las imposiciones de mensajes masivos; c) las demandas de mayor autogobierno local, descendiendo hasta niveles de barrio o distrito urbano, como resultado de una descentralización política y administrativa general (Castells 1983: 430-431). Aunque en esta obra clave ya planteaba que los movimientos urbanos se dedican en gran medida a promover una participación ciudadana que entra en contradicción con el “significado urbano” dominante, hasta entonces había distinguido ambos conceptos: 'movimientos urbanos' sólo serían los que, en alianza con partidos políticos y sindicatos, lograsen transformar la estructura económica y política de clases; mientras que la 'participación urbana' sólo comprendería aquellas acciones concentradas en aspectos exclusivamente urbanos y que, por ende, contribuyesen a la reproducción del sistema capitalista (Castells 1972: 312-321).

Lo que permanece en las dos concepciones es que el contexto social, económico, político y cultural constituye un conjunto de fenómenos relevante con el que interactúan los actores urbanos (en forma de movimientos o de acciones participativas). Esa interacción, pues, sería esencialmente conflictiva. Los movimientos urbanos, además, obtendrían más repercusión en caso de que fueran plenamente autónomos de los partidos políticos y de los sindicatos. Lo anterior, no obstante, no implicaba que las organizaciones ciudadanas se alejasen de los expertos y de los medios de comunicación. Más bien, al contrario, en los casos más “exitosos” ese tipo de alianzas para aprovechar tales recursos informativos se había demostrado muy fructífera. En estudios posteriores ese autor acentuó más las limitaciones de los movimientos urbanos para conseguir efectos notables de cambio social en su entorno, por lo que se podría deducir que el entorno, y especialmente en su dimensión global, sería mucho más influyente sobre los movimientos que a la inversa. Cada vez los movimientos urbanos serían más “reactivos”, y muchos exclusivamente localistas e insolidarios, ante esas constricciones del contexto (Castells 1997: 83-87).

La concepción de Castells (ver figura 4) aportó una valiosa perspectiva sistémica subrayando varias dimensiones de la participación ciudadana: la interacción con otros actores (otros movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos y el Estado); la interacción entre las organizaciones sociales que participan en materias urbanas y su contexto global; y los ámbitos en los que se pueden producir efectos significativos de la participación urbana (consumo colectivo, identidad y relaciones comunitarias, y autogestión política). Como es bien conocido, esta perspectiva también ha dado lugar a un rico debate teórico con críticas y precisiones importantes. Por una parte, se le ha criticado que no analizase suficientemente los recursos organizacionales, las dinámicas sociales internas en

los movimientos, la reproducción de dominaciones sociales en su seno, los contextos sociales relevantes para los movimientos aunque no tuviesen efectos visibles sobre ellos, y la distinción entre la provisión y el control de los bienes urbanos (Pickvance 1985, 1986; Villasante 1984: 108-115; Martínez 2003). Otros autores han subrayado la necesidad de examinar la base social de los movimientos, las visiones ideológicas en conflicto, y las relaciones de cooptación, marginación o represión ejercidas por el Estado o por empresas privadas (Lowe 1986: 152-186). Las consorcios público-privados y el auge del 'tercer sector' se han identificado también como neutralizadores de las demandas de muchos movimientos urbanos y de sus efectos transformadores, permitiendo que los gobiernos locales se presenten como los mayores promotores de la participación ciudadana dentro de modelos de ciudadanía homogénea y de una mínima participación decisoria (Mayer 2006: 203). Por último, se ha observado que las demandas de mayor y mejor participación ciudadana, y la interacción con el gobierno local, constituyen dos constantes en el desarrollo de los movimientos urbanos (Fanstein y Hirst 1995). Este tipo de reacciones, como se puede comprobar, acentúan el carácter multidimensional de la concepción de Castells acerca de la participación ciudadana.

Figura 4. Modelo multidimensional de la participación ciudadana mediante movimientos urbanos, según Castells (se incluyen aportaciones complementarias de otros autores afines).



Fuente: Elaboración propia.

De forma paralela a la última formulación teórica presentada y en convergencia con algunos de sus argumentos fueron surgiendo otras concepciones que enfatizaban las dimensiones contextuales, los mecanismos de interacción y las cualidades de las organizaciones sociales. Mientras que en la última década Castells señalaba la necesidad de nuevas alianzas entre los movimientos urbanos y los gobiernos locales para incidir progresivamente en los efectos urbanos de las dinámicas de globalización económica (Borja y Castells 1997), otros autores con semejante filiación marxista originaria encontraron en la “posmodernidad” de la globalización nuevos intersticios para que persistiera la iniciativa autónoma de los movimientos urbanos (Harvey 1992, 1994). Las dinámicas de globalización surgidas de la reestructuración del sistema capitalista desde la década de 1970 habrían comportado una mayor fragmentación de las clases sociales y de las intervenciones urbanas. No sólo desaparecerían así formas de acción colectiva basadas de forma central en los intereses de clase, sino que también entraría en escena un relativismo de *valores* que afectaría especialmente a las políticas de planificación espacial. Aunque esta nueva sociedad emergente comportaría una mayor tolerancia entre grupos sociales diversos, no estaríamos sino ante un conflicto mayor de

racionalidades en disputa. De aquí se puede deducir que, según Harvey, los movimientos urbanos expresarían su autonomía mediante: 1) la construcción de una nueva racionalidad con criterios de justicia redistributiva que desde la planificación urbana se pueda oponer a las tendencias privatizadoras del mercado; 2) la acción de *resistencia* ciudadana tanto en el nivel comunitario y local, como de forma simultánea en instancias globales de decisión política y económica. A diferencia del esquema de Castells, ahora son la fragmentación de la clase obrera y la debilidad de la planificación urbana frente al mercado, las principales dimensiones contextuales que le dan *sentido* a la participación urbana. En consecuencia, el ámbito principal de esa participación sería la defensa de derechos sociales y políticos, primero, y de una racionalidad planificadora, después, que tenga en cuenta la diversidad social y que contrarreste la influencia del mercado en la ordenación urbana.

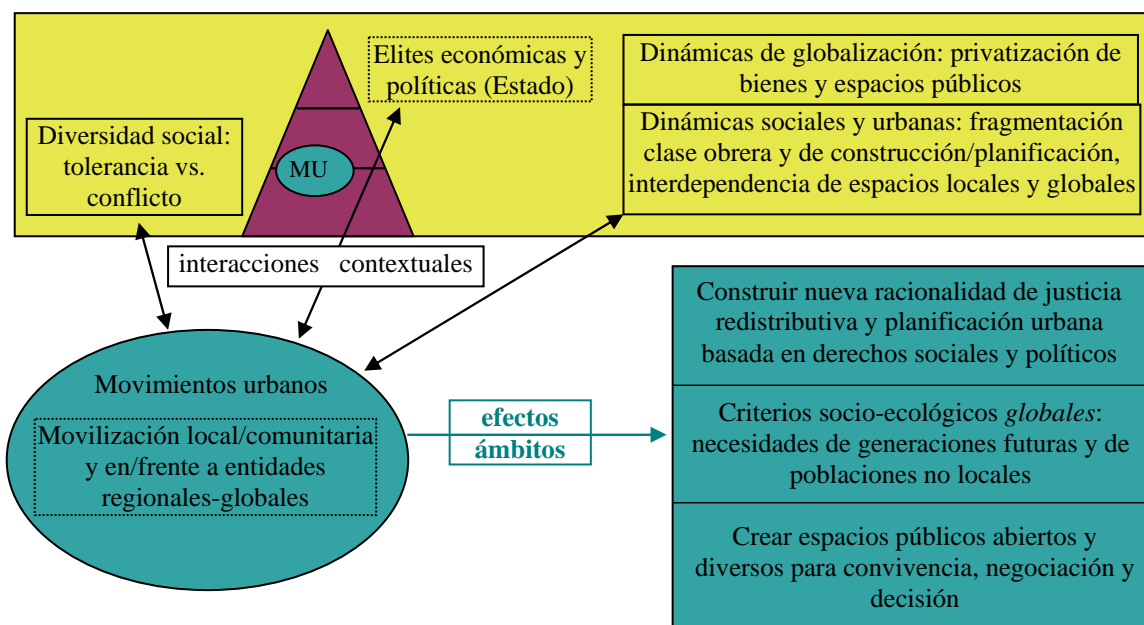
Es reconocible una constante preocupación de Harvey a lo largo de sus trabajos por el problema de la redistribución de los bienes urbanos. En este sentido, ha defendido que alguna instancia centralizada debería prevalecer para velar por la distribución justa de los recursos cuando cualquier autogobierno comunitario o local pueda desequilibrar la balanza de resultados (Harvey 1973: 93-94). Este escepticismo ante formas excesivamente localistas de participación en un contexto de mayor fragmentación social y urbana, lo sustenta preocupándose por establecer criterios que favorezcan la expresión de los grupos sociales más oprimidos y la representación de los intereses de grupos distantes en el tiempo (generaciones futuras) o en el espacio (no habitantes del espacio planificado pero que pueden estar afectados por planes espaciales específicos desde un punto de vista económico, ecológico o político) (Harvey 1994). El principal problema teórico y político, pues, sería el de dilucidar cómo pasar del 'particularismo militante' a políticas más amplias, globales, universales y alternativas de justicia social y medioambiental (Harvey 2001: 206-210). La misma posición crítica con el 'comunitarismo localista' (y, por extensión, con el 'municipalismo') que podría inferirse de la alusión de Castells a las demandas de descentralización, la encontramos en quienes propugnan una nueva racionalidad política para la participación ciudadana en el urbanismo: a) defender la diversidad social en la convivencia local y en su expresión diferencial de intereses, necesidades, conocimientos y aspiraciones; b) crear espacios públicos abiertos en los que sea posible la deliberación, el reconocimiento de los diferentes, la negociación y la toma de decisiones (Young 1990: 396-403). Young, a su vez, postula un modelo dual de participación directa en asambleas a nivel local-barrial y de planificación regional que limite la autonomía municipal y garantice una mayor justicia social. Las primeras tan sólo servirían para “determinar las prioridades locales y las opiniones sobre las diversas políticas” (Young 1990: 421). En el gobierno regional, por su parte, habría lugar para los representantes de los barrios, de los centros de trabajo y de los grupos oprimidos (ibid.: 422).

En realidad, lo que vienen a señalar estos planteamientos es que no son suficientes las concepciones de la participación urbana como formas de democracia directa o autogestión comunitaria sin un marco justo de racionalidad construido colectivamente, para toda *una* sociedad. Se trata, por una parte, de una dimensión política de la participación en su doble acepción de configuración institucional y de configuración ideológica, que complementa al ejercicio máximo de decisiones por parte de la población. Por la otra, se indica un contexto territorial en el que existe una inherente interdependencia entre vecindarios, ciudades, regiones y países, por lo que la participación ciudadana no puede perder de vista la articulación de los intereses propios de quienes participan y del interés general del resto de colectividades (ver figura 5).

Como se puede apreciar, los enfoques de Harvey y Young son complementarios al de Castells y lo amplían (Mayer 2006). Comparten un énfasis analítico por las interacciones contextuales y los efectos de los movimientos urbanos; y extienden su radio de acción hasta la justicia redistributiva y

la movilización. Sin embargo, permanecen incertidumbres acerca de los efectivos resultados *justos* de esa particularmente conflictiva combinación entre diversidad, movilización y *centralización*. En un escrito posterior, Harvey volvió a situar la cuestión de la participación urbana en relación al “derecho a la ciudad”. Éste lo define como un derecho humano esencial, “el derecho a rehacernos a nosotros mismos mediante la creación de una socialidad urbana de un tipo cualitativamente diferente [a la existente]” (Harvey 2003: 939). Para Harvey, el problema, no obstante, es tanto de derechos como de “fuerza”. Por un lado, los movimientos urbanos que pretenden transformar un entorno regido por la fuerza de los más ricos y poderosos, exigen la primacía de derechos humanos básicos (a la dignidad, al trabajo, a la vivienda, a bienes y espacios colectivos [“*urban commons*”], etc.) sobre aquellos “derivados” (a la propiedad y al beneficio privados). Por otro lado, para alcanzar sus objetivos o vislumbrar alguna posibilidad de alcanzarlos, son abocados a movilizarse públicamente en las calles o mediante organizaciones “políticas”: es decir, son obligados a demostrar su *fuerza*. “El derecho a la ciudad no es meramente un acceso a lo que definen los especuladores inmobiliarios y los planificadores estatales, sino un derecho activo a hacer la ciudad diferente, a configurarla de forma más acorde al deseo de nuestro corazón, y, de este modo, a rehacernos a nosotros mismos en una imagen diferente.” (Harvey 2003: 941) La participación ciudadana adquiriría sentido, así, sólo si explorase las posibles alternativas de una mayor justicia social, lo que en el corto plazo significaría, según Harvey, frenar la “profunda ola de privatización que ha sido el mantra de un neoliberalismo destructivo” (ibid.).

Figura 5. Modelo multidimensional de la participación ciudadana “dialéctica”, según Harvey y Young.



Fuente: Elaboración propia.

El tercer conjunto de propuestas multidimensionales se podrían identificar con la etiqueta de “empowerment” (traducida al castellano muchas veces como 'empoderamiento' aunque yo considero más preciso el término 'potenciación'). La idea de 'empowerment' ha sido usada como una forma breve de referirse a aquellas políticas de desarrollo que se concentran en mejorar las capacidades de intervención pública de los colectivos sociales excluidos de la economía formal y de las instituciones estatales. Pobres, mujeres y minorías étnicas discriminadas han sido los sectores sociales más frecuentemente aludidos, también en la medida en que se solapan con campesinos, inmigrantes, niños, ancianos y enfermos. Friedmann los agrupa en unidades domésticas de convivencia [“households”] y en “luchas cotidianas por la supervivencia” que abarcan la economía

informal, la autoorganización comunitaria y la protesta colectiva (Friedmann 1992: 22). Su participación ciudadana sólo es posible si previamente se han satisfecho las necesidades básicas de esta parte de la población y se ha garantizado el ejercicio efectivo de sus derechos sociales y políticos. Esos prerequisites de “inclusión democrática” son un objetivo fundamental de las acciones autónomas de esos colectivos, pero precisarían de la *ayuda* inexcusable de un “Estado [social] fuerte” y de otras organizaciones sociales no gubernamentales (ibid.: 158-162).

El Estado potenciaría la inclusión de esos colectivos con políticas de descentralización local-comunitaria apoyando sus iniciativas propias, de ágiles redistribuciones de recursos públicos y de transparencia en el rendimiento de cuentas (ibid.: 37). Las ONGs, por su parte, se dedicarían sólo a promover esas capacidades autónomas de las comunidades y hogares (su “auto-potenciación”), mediante la provisión de fondos y la mediación internacional siguiendo un esquema de “aprendizaje social”: “Entre los pobres, es improbable que ocurra la auto-potenciación por sí sola. Del mismo modo que un alumno necesita a un profesor, el profesor enseña y el alumno estudia. (...) El profesor puede ser un ayudante y un catalizador que estimula, provee oportunidades, cuenta historias, hace preguntas, corrige errores y se ofrece como un recurso. El aprendizaje real, sin embargo, es una responsabilidad exclusiva del estudiante. (...) En la lucha contra la pobreza y por la inclusión política el rol de los agentes externos es ofrecer apoyos que estimulen a los *despotenciados* a librarse por sí mismos de la dependencia tradicional.” (ibid.: 77) El espacio local, tanto el vecindario como el municipio, constituiría el inicio de estos procesos de potenciación social, pero los vínculos con el Estado y con las ONGs señalan la necesidad de que esos procesos se dirijan, a largo plazo, “a transformar totalmente la sociedad a través de la acción política en el plano nacional e internacional.” (ibid.: 31)

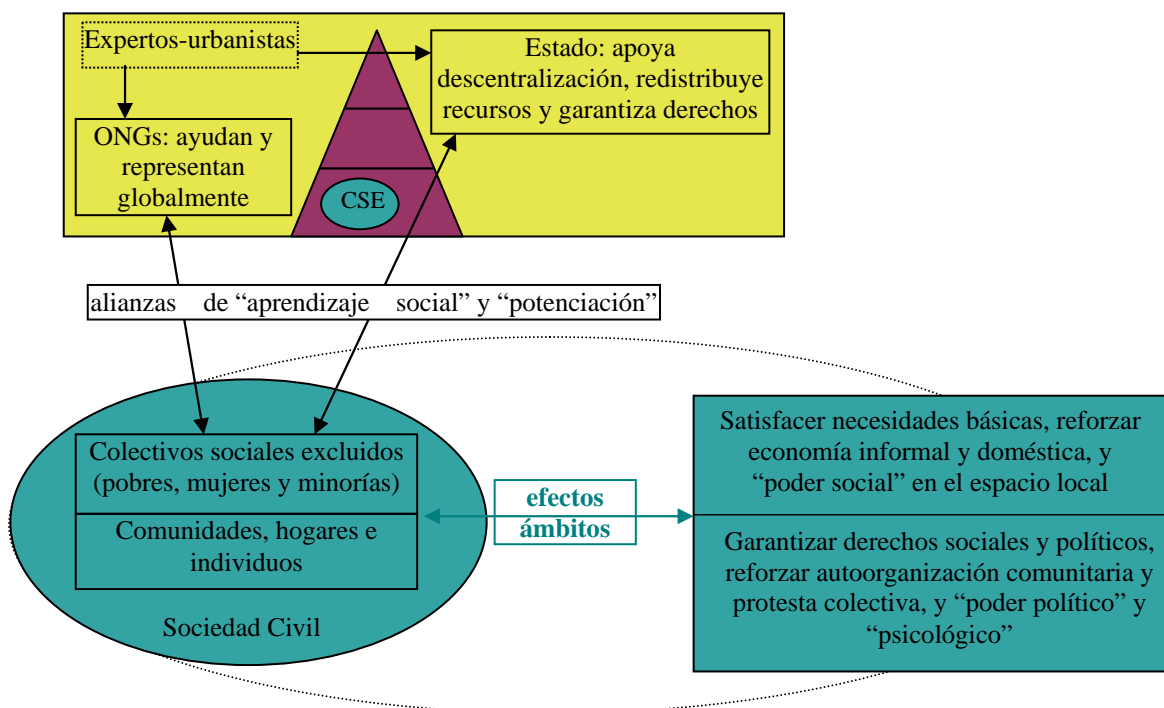
Esta concepción de la participación ciudadana es muy genérica en cuanto a las posibles políticas públicas concernidas y, al mismo tiempo, se origina en el contexto de países con grandes masas empobrecidas y débiles estructuras públicas de bienestar. Por consiguiente, evita la ambigüedad de referirse a la potenciación de toda la sociedad civil y a su autonomía absoluta, especificando los colectivos sociales excluidos y el tipo de alianzas sociales que precisan. Más en particular, Friedmann distingue tres tipos de poderes a potenciar en los hogares, las comunidades y los individuos: 1) *poder social*, en forma de habilidades, conocimientos, información, vivienda, salud, recursos financieros y pertenencia a redes sociales y a organizaciones que refuercen las bases de la economía doméstica; 2) *poder político*, en forma de capacidad de votar, decidir, expresarse, organizarse y actuar colectivamente; 3) *poder psicológico*, en tanto que “sensación personal de potencia” que es “demostrada en el comportamiento auto-confiado” (Friedmann 1992: 33). Participar, en este sentido, consistiría en que los colectivos excluidos adquieran e incrementen estos poderes.

Más que a un simple ejercicio de poder político, nos remitiría a toda una dinámica de desarrollo endógeno de comunidades y colectivos excluidos a partir de sus iniciativas autónomas y de las alianzas sociales que les permitan aprender a continuar su auto-potenciación. Se trata de una auténtica “economía moral” donde la ayuda mutua y la reciprocidad (Polanyi 1944) configuran un marco cultural e institucional donde se ejerce el poder de esos colectivos. Al igual que Castells y Harvey, Friedmann adopta una perspectiva *progresista* de la participación concibiéndola como un ejercicio de poder que puede alterar las estructuras sociales en beneficio de quien ocupa en ellas las posiciones sociales inferiores: es decir, alterando el contexto social. Ese ejercicio de poder también es, en lo esencial, fruto de la iniciativa autónoma de esos colectivos específicos. Sin embargo, Friedmann considera que los movimientos urbanos reivindicativos y la “movilización” (Friedmann 1998: 23) son sólo una de las formas que pueden adoptar, mientras que los hogares y las comunidades constituyen los agentes sociales más identificables y “organizados” (ibid.). Además,

entre sus interacciones contextuales, destaca las mencionadas alianzas positivas con un cierto tipo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, los “efectos” de potenciación sólo a largo plazo transformarían las estructuras sociales, siendo su alcance más habitual la propia transformación *-reflexiva-* de los colectivos sociales antes excluidos (mediante su inclusión política y la satisfacción básica de sus necesidades materiales: “la sociedad civil simplemente implicada para sí misma” Friedmann 1998: 28) y de su ámbito local-comunitario (ver figura 6).

Todo ello implica, por consiguiente, que no se podrían asimilar en este modelo las formas de participación de otros colectivos de la sociedad civil ya “incluidos”, ni las de organizaciones de interés como grupos ecologistas, ni las de movimientos urbanos de carácter conservador o interclasistas (Abu-Lughod 1998). El planeamiento urbano y los expertos en materias urbanísticas tampoco adquieren en este modelo un protagonismo especial, sino que pasarían a ser instrumentos de las políticas de desarrollo alternativo dentro del marco de relaciones de poder y de objetivos enunciado (como parte de un Estado fuertemente “social” o como parte de alguna de las múltiples ONGs). La más explícita puntualización de Friedmann a este respecto es el requisito de que los planificadores “apasionadamente comprometidos” con las organizaciones comunitarias estén “abiertos” a “aprender sobre otros modos-de-ser-en-el-mundo” multicultural presente (Friedmann 1998: 33). Por otra parte, se le ha criticado que el énfasis en los hogares y en las comunidades podría albergar opresiones y discriminaciones internas tradicionales (como las de género y edad) y promover un comunitarismo aislado localmente (Sandercock 1998) rechazado, como hemos señalado antes, por autores como Harvey y Young. Friedmann, empero, sostiene que esas derivas perversas no son inherentes a las bases de reciprocidad y confianza que generan (Friedmann 1998: 24). A continuación veremos cómo las contribuciones de autores como Forester se han erigido en una tentativa de superar este tipo de críticas, aún a costa de insistir más en el método y el proceso que en los resultados y los cambios estructurales.

Figura 6. Modelo multidimensional de la participación ciudadana como “empowerment”, según Friedmann.



Fuente: Elaboración propia.

Las concepciones de “empowerment”, como antes las de los movimientos urbanos, indicaron vías de superación de las limitaciones de corrientes unidimensionales como la del “advocacy planning”. En este relato, sin embargo, no hemos hecho mención a un intento intermedio, el llamado “equity planning”: en éste los urbanistas se preocupaban, sobre todo, de elegir como aliados a las autoridades políticas adecuadas para poder llevar adelante sus ideales de justicia social (Sandercock 1998: 173). Lo mencionamos aquí porque uno de los representantes de esta tendencia, Krumholz, destacaba la importancia del “diálogo” y la comunicación pública en esta modalidad: “El planificador es un comunicador, un incansable propagandista, por lo que las habilidades comunicativas son cruciales. El planificador es también un recolector de información y análisis, un formulador de problemas.” (Sandercock 1998: 174). Aunque no se trataba de un estilo de planificación urbana especialmente proclive a la participación ciudadana, su énfasis en el diálogo como cualidad básica de la identidad profesional del urbanista marcó un horizonte relevante para los defensores de la potenciación de los excluidos, como Friedmann, y para el llamado “critical planning”, como Forester.

Para este último, la planificación urbana sería, ante todo, una práctica comunicativa y el planificador un “intérprete” de cada situación comunicativa concreta. Los planificadores “buscan comprender lo único y lo contextual en lugar de elaborar proposiciones generales acerca de un planificador mítico y abstracto. (...) La planificación es una forma primaria de escuchar críticamente las palabras de los otros y de observar su comportamiento no verbal. (...) El énfasis es menos en lo que los planificadores saben y más en cómo usan y distribuyen su conocimiento; menos en su habilidad para resolver problemas y más en abrir debates sobre ellos.” (Sandercock 1998: 175). El propio Forester subraya que su propósito es contribuir a una democracia deliberativa que “reconozca y respete la pluralidad y la diferencia sin dejar de comprometerse con el aprendizaje y la acción juntos, una política que nos ayude a clarificar críticamente la verdad de nuestras posibilidades para la mejora humana” (Forester 1998: 215). Más específicamente, los planificadores podrían contribuir a ese propósito en cinco dimensiones: 1) promoviendo una *ética* de la escucha y del reconocimiento de los otros, con sus intereses e identidades; 2) configurando “rituales de participación” y “espacios seguros” en los que los colectivos ciudadanos puedan narrar sus “historias” y establecer unas reglas básicas para reunirse, conversar y negociar; 3) estimular a los participantes a cultivar una “racionalidad deliberativa” y crítica mediante “el aprendizaje colaborativo más que la argumentación legalista, los juicios prácticos más que la persuasión doctrinaria” (Forester 1998: 223); 4) entrenando, preparando y orientando a los participantes para que sean capaces de superar las desigualdades de partida entre ellos y de comprender sus mutuas diferencias; 5) incorporando las expresiones personales, las emociones, los afectos y la experiencia histórica en las discusiones para resolver conflictos sobre la gestión del territorio (Forester 1999: 35).

En el enfoque crítico y comunicativo el planificador ofrece su conocimiento especializado no tanto para resolver problemas como para ayudar a todas las partes a definir los problemas que se quieren resolver (Forester 1999: 37). Formularía, pues, preguntas relevantes en cada caso particular. En su rol de “facilitador” de encuentros y de expresiones de todos los colectivos implicados, destacaría su dedicación a crear percepciones de confianza entre todos ellos en tanto que condición básica que permita las deliberaciones, negociaciones y decisiones posteriores (ibid.: 94). Estos procesos de planificación participativa requieren mucho tiempo en las primeras etapas en que se promueve el mencionado clima de confianza. A la vez, se recurre a esquemas o croquis provisionales, en algunos casos sin ni siquiera mostrarlos gráficamente, tan sólo dialogando sobre ellos (ibid.: 103-105).

La confianza y la escucha mutua se producirían en “rituales participativos”: en espacios intermedios

o de transición como las charlas y bebidas previas a una negociación, “las comidas a lo largo de un taller, los pequeños descansos en grupos complementando las sesiones plenarias de resolución de problemas, las historias narradas en las fases tempranas de los procesos de mediación” (ibid.: 131). Es interesante remarcar que estos procesos de participación implicarían por igual a todas las partes intervinientes, incluidas las autoridades y los expertos.

Cuanto más público sea el proceso de planificación, más difícil se hará elucidar quiénes son los colectivos sociales afectados con derecho a intervenir legítimamente en el proceso, a ser reconocidos y representados (ibid.: 167). Sin embargo, las autoridades y los expertos no adolecerían tanto de ese problema y retendrían una cierta capacidad inicial para determinar el resto de legitimaciones y representaciones, incluida la suya propia. Por último, cuanto más diálogo y negociación se produzca durante el proceso, más posibilidad existe de que todos los actores, incluidos los responsables políticos y los planificadores expertos, no sólo aprendan cosas nuevas, sino que sus mismos roles sean modificados (ibid.: 129). Desarrollando el nivel de “cooperación” de Arnstein, los expertos aquí contribuyen tanto a la creación de las condiciones de la participación como a su despliegue y a la superación de las dificultades que surjan de los encuentros deliberativos, por lo que deben cuidar una elevada atención crítica a que todo el proceso evolucione creativa y satisfactoriamente para todas las partes.

A diferencia de la perspectiva *radical* del “empowerment” que implica que los planificadores tomen partido por los colectivos sociales excluidos, aunque sea a través de instancias estatales o de organizaciones cívicas, en la perspectiva de Forester el experto tiende a permanecer “fiel” a su propio cuerpo profesional, como parte del Estado o como profesional liberal, aunque se halla comprometido activamente con tareas de mediación social que exceden y preceden a sus conocimientos especializados. Mientras que para Forester el planificador contribuye a reconstruir una racionalidad nueva a través de la comunicación y el debate con todos los colectivos implicados en una intervención territorial, independientemente de quién provenga la iniciativa, para Friedmann y otros autores afines, como Leavitt, son las comunidades quienes inician autónomamente los proyectos y esto exige, a menudo, que los planificadores se limiten a asesorarlas en su oposición a los intereses de los gobiernos y de las empresas (Sandercock 1998: 178). Numerosos críticos han alertado de la diversidad de comunidades y grupos sociales, y de los múltiples ejes de división y opresión en su seno, por lo que, de acuerdo con el planteamiento de Forester, los expertos no deberían alinearse acríticamente con sus iniciativas y reivindicaciones (Sandercock 1998: 179). Otro tanto ocurriría con las relaciones entre expertos y comunidades con el Estado ya que pueden tornarse antagonistas tanto como complementarias en aras de los intereses de los colectivos excluidos y oprimidos.

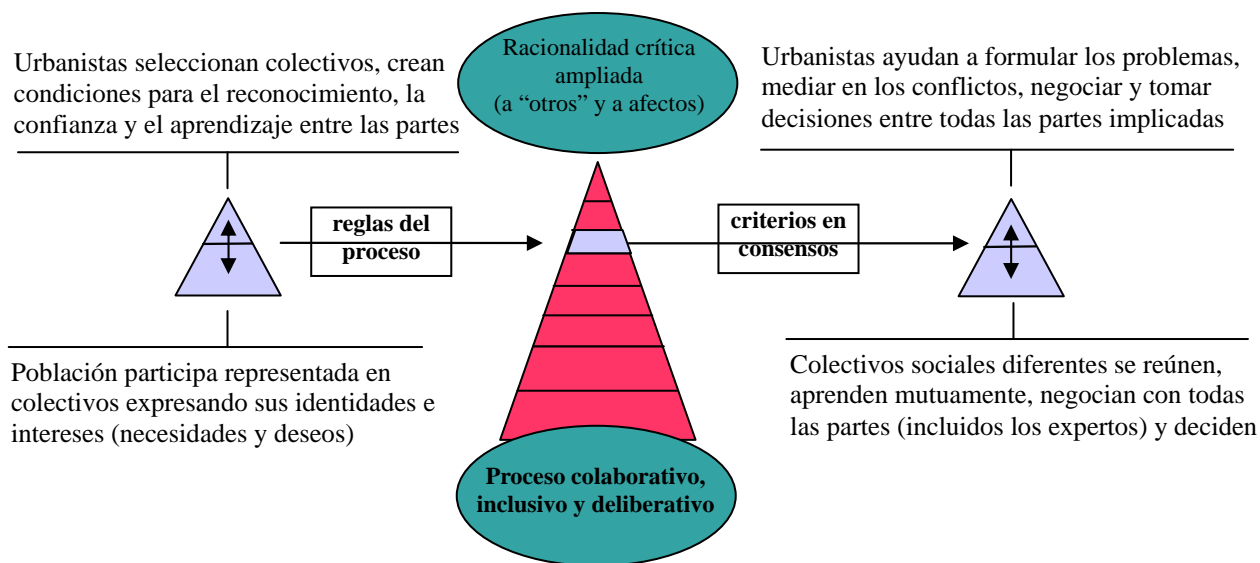
Por último, el enfoque de Forester procede de la teoría crítica y conflictualista en el plano del análisis social, pero la complementa con un marco constructivista y colaborativo que, como a Harvey y a Young, lo acaba acercando a un ecléctico pluralismo en el plano de la acción política. Una valoración semejante puede aplicarse al enfoque “institucionalista” de Healey (1995, 1997). Para ella, las “discusiones colaborativas” generan un valioso e imprescindible “capital social e intelectual” en la localidad (Healey 1997: 33, 61). La planificación espacial sería, pues, tan sólo una de las formas de mantener o de transformar esas redes de vinculación y de acción social. O, expresado de otra manera, un modo de configurar la “capacidad institucional” de una localidad: la capacidad para transformar esas redes de relación social (ibid.: 59-64).

El reconocimiento de las diferencias sociales y la búsqueda de consensos más allá de los mínimos requisitos legales de toda política pública, se proponen intentando alejarse de la tendencia neoliberal de la *gobernanza*. Esta tendencia consiste en que los gobiernos “descargan” gran parte de sus

responsabilidades sobre los hogares, las asociaciones voluntarias y las empresas privadas. En el campo de la planificación territorial podrían comportar, en oposición directa a lo que proclaman sus defensores, menos transparencia a los procesos y privilegiar los acuerdos ocultos con empresas privadas (ibid.: 208-209). Por ello, Healey propone cuatro parámetros generales que garanticen una 'gobernanza participativa y democrática' (ibid.: 288, 294): 1) establecer los derechos y deberes de cada uno de los agentes que tienen alguna implicación en el proceso; 2) establecer reglas y mecanismos para proveer los recursos necesarios (de subsistencia económica mínima, de ejercicio de los derechos de ciudadanía, de inversión y compensación económica pública, etc.); 3) especificar los criterios para “reestimar los retos” de modo que todos los agentes justifiquen sus opciones y tengan en cuenta las de los demás; 4) especificar la distribución de competencias y tareas a desarrollar por cada agente.

En este sentido, tanto Healey como Forester enfatizan rasgos esenciales de los procesos, de su *método*, que los cualificarían como participativos, entre los que sobresalen las reglas básicas que acepten todos los colectivos implicados en sus inicios y los criterios que se adoptarán para alcanzar algún consenso definitivo (ver figura 7). De esta forma se evitarían, según estos autores, las inercias más neoliberales a que conducen este tipo de negociaciones públicas en materia de planificación espacial.

Figura 7. Modelo multidimensional de participación ciudadana según el enfoque “comunicativo-crítico” de Forester y Healey.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Rasgos de los modelos multidimensionales de participación ciudadana en el urbanismo.

	Movimientos urbanos	Dialéctico	Potenciación	Comunicativo-Crítico
Colectivos que participan	Movimientos urbanos (compuestos de una o más organizaciones sociales)	Movimientos urbanos (compuestos de una o más organizaciones sociales)	Hogares y comunidades (compuestos por individuos y colectivos sociales excluidos)	Comunidades y colectivos sociales afectados (también autoridades, empresas y expertos)
Principales acciones participativas	Uso y provisión de consumo colectivo. Identidad comunitaria. Autogestión política y descentralización local.	Crear nueva racionalidad planificadora de justicia redistributiva y territorial. Crear espacios públicos abiertos para convivencia, negociación y decisión.	Poder social (satisfacer necesidades básicas, reforzar economía doméstica e informal). Poder político (garantizar derechos sociales y políticos, protesta y organización comunitaria). Poder psicológico.	Cooperar con expertos, autoridades y todos los colectivos sociales afectados (incluidas empresas) en formular problemas y en negociar su resolución.
Papel de los expertos	Integran organizaciones comunitarias autónomas.	Ayudan externamente a organizaciones comunitarias y a políticas sociales del Estado.	Ayudan externamente a organizaciones comunitarias y a políticas sociales del Estado.	Mediador y facilitador de reconocimientos, aprendizajes y acuerdos.
Iniciativa del proceso	Movimientos urbanos	Movimientos urbanos	Hogares, comunidades y organizaciones sociales	Elites / Expertos y Organizaciones sociales
Principal variable de ejercicio del poder	Transformación del "significado urbano".	Ejercer el "derecho a la ciudad" como un derecho humano básico.	"Potenciar" a los colectivos sociales excluidos.	Comunicación, aprendizaje, negociación y decisión.
Condiciones necesarias para los procesos participativos	Autonomía de los movimientos con respecto a sindicatos, partidos y autoridades. Interclasismo e integración de expertos.	Reconocimiento de las diferencias sociales. Abrir espacios asamblearios locales y con representación de oprimidos en la escala regional.	Satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales y políticos garantizados. Apoyos externos del Estado y de ONGs.	Espacios de "seguridad" y confianza, tiempo para reunirse sucesivamente y "rituales de participación".
Consecuencias sociales y políticas	Transformación del "significado urbano". Incremento del poder ciudadano en nivel local.	Primacía de bienes públicos sobre derechos a la propiedad y al beneficio privado. Incremento del poder ciudadano a nivel local y global.	Inclusión de ciudadanos y colectivos en dinámicas de planificación, desarrollo y redistribución. "Florecimiento" de la sociedad civil y del "aprendizaje social".	Procesos de planificación espacial más "racionales", imaginativos, colaborativos, inclusivos y deliberativos.
Marco democrático	Conflictualista	(Post-)Conflictualista	Inclusivo-Conflictualista	Deliberativo-Pluralista

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

Como hemos visto, las propuestas multidimensionales avanzan considerablemente en cuanto a las cuestiones que integran en su concepción de la participación ciudadana con respecto a las unidimensionales. Lo cual no es óbice para reconocer algunas similitudes: por ejemplo, la extensión de la identidad profesional de los urbanistas hasta comprender roles de mediación, negociación y apoyo a colectivos sociales sin conocimientos técnicos; o la configuración institucional (o informal) de espacios abiertos donde puedan concurrir y argumentarse diferentes opciones de planificación. El grado máximo de participación en tanto que toma de decisiones sigue alentando de fondo, como es lógico, a muchas de las propuestas multidimensionales pero éstas añaden, por su parte, otros aspectos relevantes del proceso de participación (representación, expresión, negociación, etc.) y, sobre todo, una preocupación central por sus efectos transformadores sobre las estructuras sociales y espaciales más amplias. Podemos resumir, por lo tanto, las principales valías de los modelos

multidimensionales:

- 1) La participación ciudadana se manifiesta de una forma completa y amplia, no sólo como un ejercicio de toma de decisiones. Antes de llegar a ese momento son necesarias acciones participativas que permitan el debate público y la interacción entre distintos colectivos sociales, tanto en lo referente a los contenidos de la planificación como en lo referente a las reglas y formas de desarrollar el proceso. Después de las decisiones son necesarias evaluaciones de su alcance, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre el contexto social de desigualdades, pero también en lo que se refiere a los avances intrínsecos conseguidos durante el proceso de planificación y participación. Sería conveniente distinguir y valorar, estableciendo sus diferencias o prioridades, cada una de las decisiones que se toman a lo largo del proceso, en lugar de restringirse a un momento final y definitivo de decisiones. Al mismo tiempo que se toman decisiones, los actores sociales se comunican de diferentes maneras y desarrollan estrategias de poder que pueden afectar a los procesos de planificación tanto como otras circunstancias procedentes del contexto externo (político, económico, cultural, etc.). Las relaciones sociales entre los agentes con diferentes grados de implicación en los procesos de planificación participativa y las relaciones de ellos con sus contextos constituyen, pues, la principal contribución de los modelos multidimensionales a nuestra concepción de la participación ciudadana.
- 2) La participación ciudadana en los procesos de planificación espacial es un derecho social y político básico en las sociedades democráticas. Por ello, constituye una pobre definición de la misma considerarla como una cesión de poder por parte de las élites y de los expertos. La mayoría de los modelos multidimensionales, de hecho, enfatizan que son las iniciativas autónomas de distintos colectivos y organizaciones sociales las que propician formas de participación relevantes para el cambio social. La participación ciudadana dentro de los cauces burocráticos de un proceso de planificación sólo sería una más de las posibilidades que tienen los distintos movimientos urbanos y los colectivos sociales excluidos para propagar y perseguir sus reivindicaciones específicas. Las autoridades y los expertos tienen dificultades para relacionarse con esas formas independientes de participación y reacias, en ocasiones, a integrarse en espacios de negociación entre colectivos diferentes. Esta manifestación dual de la participación ciudadana, fuera y dentro de las instituciones, sería una fuente constante de conflictos y exigiría esfuerzos por todas las partes para intervenir en ellos e intentar superarlos.
- 3) Los expertos pasan ahora a ser sujetos activos de los procesos de planificación participativa. Su activismo implica, por un lado, ampliar el radio de acción de sus capacidades técnicas. La integración en organizaciones sociales, su discernimiento de las identidades colectivas y sus posibilidades de representación en un proceso de planificación, su capacidad de orientar y asesorar a todas las partes, su estímulo para propiciar escuchas mutuas y aprendizajes colectivos, su intervención mediadora y negociadora, etc. le exigen una dimensión comunicativa, social y política que no se le suponía al urbanista exclusivamente especializado en diseñar su propuesta técnica de ordenación territorial. Por otro lado, su identidad profesional conserva un carácter crítico tanto en el sentido de que sus conocimientos científicos son cuestionados, enjuiciados y modificados por los distintos colectivos participantes, como por la necesidad que tienen los expertos de revisar sus propios supuestos y de contribuir a los procesos de planificación participativa con planes provisionales, sugerencias y decisiones integradoras de los debates y diferencias manifestados hasta el momento. Por último, los expertos se dedicarán también a crear las condiciones sociales necesarias e imprescindibles para garantizar los recursos y derechos

básicos en un proceso de participación. Trabajarán en el ámbito formal tanto como en el informal, tendrán en cuenta tanto las razones como las emociones. De este modo, no pueden renunciar a formular propuestas de una racionalidad ampliada y socialmente justa, pero también serán conscientes de que sus propias posiciones de poder pueden ser socavadas y transformadas a lo largo de estos procesos con intensas interacciones sociales.

Se puede comprender, en consecuencia, que no sea frecuente encontrar referencias a las concepciones multidimensionales de la participación en los textos legales al uso. Estas concepciones nos proporcionan un esquema de análisis de los procesos de participación más conflictualista que el sugerido por los modelos unidimensionales. Estos últimos, pues, son más fácilmente asumibles entre los presupuestos neoliberales de la gobernanza. Al mismo tiempo debemos recordar que la autoorganización, la movilización, la inclusión y la deliberación no indican, necesariamente, resoluciones rápidas y eficaces de los conflictos sociales que se pueden generar mientras se participa o que influyen desde fuera en los procesos de planificación y de participación.

Del mismo modo, algunos teóricos de los modelos multidimensionales también sospechan de la bondad intrínseca de todas las acciones y procesos de participación ciudadana. El localismo, el comunitarismo y el “particularismo militante” pueden acarrear defensas insolidarias de intereses particulares que sólo instancias supralocales (estatales, regionales o supranacionales) o procesos deliberativos profundos pueden corregir en pos del interés general. De forma simultánea, resulta evidente que cada caso concreto y cada experiencia local comporta una atención singular a las formas de implicación, diálogo, negociación e innovación que se produzcan.

Aunque los modelos multidimensionales que hemos escogido aquí tienen todos una orientación progresista en el sentido de señalar deficiencias y consecuencias perversas de las democracias liberales guiadas por una economía de mercado, sus concepciones de la participación ciudadana oscilan entre una excesiva generalidad teórica por la cual se las podría tachar de utópicas, y una generosa preocupación metodológica que las presentaría válidas para colectivos con muy desiguales posiciones de partida y de llegada (la ya mencionada aceptación de un cierto *pluralismo pragmático*). Por ello, tanto en un extremo como en el otro son necesarias distinciones más precisas desde el punto de vista del análisis sociológico y, desde el punto de vista político: los modos y mecanismos que conecten ambos extremos podrían indicar pautas de acción más específicas con fines democráticos participativos e inclusivos. Algunos de los autores mencionados han proseguido, pues, por ese camino aunque no es este el lugar adecuado para reseñar esos avances. Para finalizar esta evaluación general nos podrían servir, pues, las afirmaciones de Forester: “Los planificadores locales a menudo se enfrentan a tareas complejas y contradictorias. Pueden pretender servir a las autoridades políticas, cumplir los mandatos legales, ser fieles a las concepciones profesionales, y a las demandas específicas de colectivos ciudadanos, todo al mismo tiempo. Trabajan habitualmente en situaciones de incertidumbre, de grandes desequilibrios de poder y de múltiples, ambiguos y conflictivos objetivos políticos.” (Forester 1987: 434)

Bibliografía

- Abu-Lughod, Janet (1998) Civil/Uncivil Society: Confusing Form with Content. n Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 227-237.
- Alexander, Christopher (1976) *Urbanismo y participación*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Alexander, Christopher et al. (1980) *Un lenguaje de patrones. Ciudades, edificios, construcciones*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Alford, R.R.; Friedland, R. (1985) *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnstein, Susan (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224. [<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>]
- Borja, Jordi; Castells, Manuel (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus-United Nations for Human Settlements (Habitat).
- Castells; Manuel (1972) [1988], *La cuestión urbana*, México: S.XXI.
- Castells, Manuel (1983) [1986], *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel (1997) [1999], *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol.2: El poder de la identidad*, Madrid: Alianza.
- Davidoff, Paul (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*. En LeGates, R.T., Stout, F. (eds.) (1998) *The City Reader*. London: Routledge, pp. 422-432.
- Fagence, M. (1977) *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergamon.
- Fanstein, S.S.; Hirst, C. (1995) Urban Social Movements", en D.JUDGE et al. (ed.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Forester, John (1987) Planning in the Face of Conflict. *Journal of the American Planning Association*. En LeGates, R.T., Stout, F. (eds.) 1998 *The City Reader*. London: Routledge, pp. 434-446.
- Forester, John (1998) Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Enviromental Mediators Can Teach Us about Practice of Civil Society. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 213-225.
- Forester, John (1998) *The Deliberative Practioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT.
- Friedmann, John (1987) [1991], *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP-MAP.
- Friedmann, John (1992) *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell.
- Friedmann, John (1998) The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 19-35.
- Goodman 1971 [1977], *Después de los urbanistas, ¿qué?*, Madrid: Blume.
- Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds.) (1995) *Theories of Urban Politics*. Sage: London.
- Harvey, David (1973) [1989], *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, David (1992) Social Justice, Postmodernism and the City, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.16, n°4.
- Harvey, David (1994) Flexible Accumulation trough Urbanization: Reflections on Post-Modernism in the American City, en A.AMIN (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, London: Blackwell.
- Harvey, David (2001) [2007] *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2003) The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*

27-4, 939-941.

Healey, Patsy (1995) Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning. En Healey, P. et al. (eds.) *Making Cities: The New Urban Context*. Sussex: John Wiley & Sons, pp. 251-272.

Healey, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Macmillan.

Le Corbusier (1957) [1993] *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*. Barcelona: Planeta.

Lowe, S. (1986) *Urban Social Movements. The City after Castells*, London: Macmillan.

Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*, London: Macmillan.

Martínez, Miguel (2003) Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología* 34, 81-106.

Mayer, Margit (2006) Manuel Castells' *The City and the Grassroots*. *International Journal of Urban and Regional Research* 30-1, 202-206.

Pickvance, Christopher (1985) The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.3.

Pickvance, Christopher (1986) Concepts, contexts and comparison in the study of urban movements: a reply to M Castells, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.4.

Polanyi, K. (1944) [1989], *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: La Piqueta.

Ramón, F. (1967) *Miseria de la ideología urbanística*, Madrid: Ciencia Nueva.

Sandercock, Leonie (1998) The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 163-184.

Scott, J.C. (1998) *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.

Simmie, J. (1981) *Power, Property and Corporatism. The Political Sociology of Planning*, London: Macmillan.

Villasante, Tomás R. (1984) *Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*, Madrid: IEAL.

Young, Iris M. (1990) [2000], *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.