



Reis. Revista Española de Investigaciones
Sociológicas
ISSN: 0210-5233
consejo.editorial@cis.es
Centro de Investigaciones Sociológicas
España

Martínez López, Miguel

Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial
Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 133, enero-marzo, 2011, pp. 21-41
Centro de Investigaciones Sociológicas
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99721593002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial

Multiple Dimensions of Citizen Participation in Spatial Planning

Miguel Martínez López

Palabras clave

Participación ciudadana • Planificación espacial • Políticas urbanas • Marcos teóricos

Resumen

En el estudio de los procesos sociales de participación ciudadana vinculados a procesos de planificación espacial prevalecen visiones pluralistas y unidimensionales. En este trabajo se examinan las definiciones de la participación ciudadana en la planificación espacial propuestas por autores con perspectivas elitistas, conflictualistas y, en general, 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. Distinguimos aquí cuatro enfoques multidimensionales (el de los «movimientos urbanos», el «dialéctico», el de la «potenciación» y el «comunicativo-cítrico»), sus principales diferencias y las alternativas que formulan a las concepciones unidimensionales de la participación ciudadana en términos de ejercicios colectivos de poder, actores y métodos involucrados.

Key words

Citizen participation • Spatial planning • Urban policies • Theoretical frameworks

Abstract

Pluralist and one-dimensional views are prevalent in the analysis of citizen participation processes linked to spatial planning processes. This article examines the definitions of such processes as proposed by authors with elitist, conflictualist and, in general, multi-dimensional perspectives. Their contributions provide more suitable theoretical frameworks for social investigation purposes and highlight important variables such as the role of experts, the origin of participatory initiatives and their socio-political consequences. We maintain that multi-dimensional perspectives offer a more comprehensive approach to the analysis of urban policies in which citizen participation is embedded. Hence, the article focuses on four multi-dimensional approaches, their main differentiating features, and the ways in which they represent an alternative to one-dimensional conceptions of citizen participation in terms of the collective exercise of power and the actors and methods involved.

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

Miguel Martínez López: Universidad Complutense de Madrid | miguelam@cps.ucm.es

Reis 133, enero-marzo 2011, pp. 21-42

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.

En particular, como punto de partida y premisa que pueda servir de contraste con las concepciones que se discutirán más adelante, entenderemos provisionalmente por «participación ciudadana» los conjuntos de prácticas que los grupos sociales subordinados de la sociedad civil adoptan a la hora de intervenir en la vida colectiva en general, y en las políticas públicas específicamente (Alford y Friedland, 1985: 260; Martínez, 2010: 8). Más en concreto, al participar (de forma distinta o combinada): 1) se ponen en juego relaciones de poder y las habilidades de quienes no gobernan para influir en la distribución de recursos y en los procedimientos de gobierno; 2) se producen debates acerca de los derechos y los deberes de todos los grupos sociales; y 3) se promueve el acceso a las instituciones donde se negocian y regulan los conflictos sociales. Las políticas públicas y la planificación urbana entre ellas no son ajenas a esa tensión, e incluso su omisión y supresión pueden ser objeto directo y catalizadores de la participación ciudadana.

La anterior definición adoptada remite todavía a aspectos nucleares del corpus pluralista, mientras que la revisión teórica que emprendemos en el presente texto pretende incidir en aspectos más olvidados por esa corriente, si bien a menudo suelen ser complementarios a ella. A saber: 1) los procesos participativos pueden reproducir desigualdades y opresiones sociales en su desarrollo, por lo que sus fines y repertorios de acción se erigen, a su vez, en motivo de debates sociales más amplios acerca de su legitimidad (Offe, 1985; Cooke *et al.*, 2001; Martínez, 2006); 2) existe todo un rango de procesos participativos independientes de las instituciones estatales cuya principal cualidad consiste en una exploración dialéctica de las posibilidades de cambio social (Fals Borda, 1985; Harvey, 1996) y en la construcción de ámbitos públicos de coexistencia de la diversidad y la complejidad urbanas (Jacobs, 1973; Young, 2000).

Desde estas premisas 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 succinctamente 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 (y urbana,

en particular). Se trata de autores que vienen de disciplinas como el urbanismo, la geografía y otras ciencias sociales. Todos ellos poseen un amplio bagaje empírico de conocimientos, pero aquí destaca tan solo los aspectos más teóricos de sus perspectivas. Por «aspectos teóricos» entiendo no solo 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, desde perspectivas *elitistas* y *conflictualistas-clasistas*. Por último, con el afán 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 con-

secuencias sociopolíticas de la participación ciudadana en el urbanismo.

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» (1993: 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, 1991: 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 despota 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. (...) 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).

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. 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 solo 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, aun 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 «sim-

bólica» (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 simboliza una jerarquía de agentes y de posiciones de poder, la de Arnstein representa la frecuencia menor (arriba) o mayor (abajo) de que ocurrán fenómenos participativos como los apuntados. Es en este sentido gradacio-

nalista, pues, en el que se encuadra en una concepción unidimensional.

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 sustutivo 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 solo 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 aquel 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 modularizada 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 subsecuentes de intercesión urbanística.

Los mencionados modelos unidimensionales de la participación ciudadana en mate-

rias 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 (véase la tabla 1):

- 1) Los procesos de participación se distribuyen en una escala de grados cuya variable determinante es solo la mayor o menor capacidad de decidir en función del conocimiento técnico, por lo que la expresión máxima de la participación sería la auto-planificación 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

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.

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.

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, 1986: 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»

solo serían los que, en alianza con partidos políticos y sindicatos, lograsen transformar la estructura económica y política de clases; mientras que la «participación urbana» solo comprendería aquellas acciones concentradas en aspectos exclusivamente urbanos y que, por ende, contribuyesen a la reproducción del sistema capitalista (Castells, 1974: 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, 1999: 83-87).

La concepción de Castells 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). Los 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.

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 organiza-

ciones 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 solo desaparecían 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 contrarres-

te 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, 1989: 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, 2007: 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, 2000: 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 solo servirían para «determinar las prioridades locales y las opiniones sobre las diversas políticas» (Young, 2000: 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.

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». Este lo define como un derecho humano esencial, «el derecho a rehacerse a nosotros mismos mediante la creación de una socialidad urbana de un tipo cualitativamente diferente [a la existente]» (Harvey, 2003: 939). Para este autor, 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 rehacerse a nosotros mismos en una imagen diferente» (Harvey, 2003: 941). La participación ciudadana adquiriría sentido, así, solo 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.).

El tercer conjunto de propuestas multidimensionales se podría identificar con la etiqueta de «empowerment» (traducido 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 auto-

organización comunitaria y la protesta colectiva (Friedmann, 1992: 22). Su participación ciudadana solo 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 requisitos 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 ONG, por su parte, se dedicarían solo 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 ONG 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 refuerzan 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 «demonstrada 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 espe-

cíficos. Sin embargo, Friedmann considera que los movimientos urbanos reivindicativos y la «movilización» (Friedmann, 1998: 23) son solo 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, destacan las mencionadas alianzas positivas con un cierto tipo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, los «efectos» de potenciación solo 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.

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 ONG). 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, aun a costa de insistir más en el método y el proceso que en los resultados y los cambios estructurales.

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 este 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 propicio 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 planifi-

cadores «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, 1999: 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 solo 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 intervenientes, 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 solo aprendan cosas nuevas, sino que sus mismos roles sean modificados (ibid.: 129). Desarro-

llando 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 del actor del que 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 críticamente 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 solo 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 Fo-
rester enfatizan rasgos esenciales de los pro-
cesos, 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 al-
gún consenso definitivo. De esta forma se
evitarían, según estos autores, las inercias
más neoliberales a que conducen este tipo
de negociaciones públicas en materia de pla-
nificación espacial.

Como hemos visto, las propuestas multi-
dimensionales 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 apo-
yo a colectivos sociales sin conocimientos
técnicos; o la configuración institucional (o
informal) de espacios abiertos donde pue-
dan concurrir y argumentarse diferentes
opciones de planificación. El grado máximo
de participación en tanto que toma de deci-
siones sigue alejando de fondo, como es
lógico, a muchas de las propuestas multi-
dimensionales pero estas añaden, por su par-
te, otros aspectos relevantes del proceso de
participación (representación, expresión, ne-
gociación, etc.) y, sobre todo, una preocupa-
ción central por sus efectos transformadores
sobre las estructuras sociales y espaciales
más amplias. Podemos resumir, por lo tanto,
las principales valías de los modelos multi-
dimensionales (véase la tabla 2):

1) La participación ciudadana se mani-
fiesta de una forma completa y amplia, no
solo como un ejercicio de toma de deci-
siones. Antes de llegar a ese momento son
necesarias acciones participativas que per-
mitan el debate público y la interacción en-

tre distintos colectivos sociales, tanto en lo
referente a los contenidos de la planificación
como a las reglas y formas de desarrollar
el proceso. Después de las decisiones son
necesarias evaluaciones de su alcance, es-
pecialmente en lo que se refiere a los efec-
tos sobre el contexto social de desigualda-
des, pero también en lo que se refiere a los
avances intrínsecos conseguidos durante
el proceso de planificación y participación.
Sería conveniente distinguir y valorar, es-
tableciendo sus diferencias o prioridades, cada
una de las decisiones que se toman a lo lar-
go 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 plani-
ficación tanto como otras circunstancias pro-
cedentes del contexto externo (político, eco-
nómico, 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 multi-
dimensionales a la concepción de la participación
ciudadana.

2) La participación ciudadana en los pro-
cesos de planificación espacial es un dere-
cho 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
multi-dimensionales, 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 ciu-
dadana dentro de los cauces burocráticos de
un proceso de planificación solo sería una
más de las posibilidades que tienen los dis-
tintos movimientos urbanos y los colectivos
sociales excluidos para propagar y perseguir
sus reivindicaciones específicas. Las autori-

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	Integrar 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.	Élites / 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. Interclasicismo 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 ONG.	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.

dades 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 de 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 favorecer 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. Trabajará 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 cons-

cientes de que sus propias posiciones de poder pueden ser socavadas y transformadas a lo largo de estos procesos con intensas interacciones sociales.

CONCLUSIONES

El trabajo canónico de Alford y Friedland (1985) puso de manifiesto tres núcleos fundamentales de cuestiones sociológicas y políticas consignadas en las corrientes del pluralismo, el elitismo y el conflictualismo. Aplicado ese marco a la cuestión de las políticas urbanas (que también es una de las bases empíricas más recurrentes en aquel trabajo) y, en particular, a la cuestión de la «participación ciudadana» en la «planificación espacial» nos encontramos con que existe una mayor coherencia con el pluralismo de las perspectivas *participativas* que aquí hemos denominado «unidimensionales». Entre ellas, solo el artículo crucial de Arnstein llega a sugerir «grados» posibles de participación en forma de autogestión y autoplanificación comunitarias próximos a las concepciones de las perspectivas conflictualistas.

Respondiendo a nuestro inicial objetivo heurístico, se ha argumentado: 1) que existen concepciones de la participación ciudadana y urbana también en autores con una clara perspectiva conflictualista o weberiana, si bien en ocasiones se rehúye el término «participación» o se incorpora en movimientos sociales más amplios que apuntan a conflictos macrosociales; 2) que la selección de perspectivas participativas agrupada en las que hemos denominado «multidimensionales» son más coherentes con el elitismo y el conflictualismo (en los términos definidos por Alford y Friedland) que las unidimensionales; 3) que las perspectivas multidimensionales representan una «ventaja» respecto a las primeras en la medida en que aportan una teorización más amplia y completa de los procesos participativos (sin restringirla a la toma

de decisiones, a las instancias institucionales ni a la reproducción tecnocrática).

Se puede comprender, en consecuencia, que no sea frecuente encontrar referencias a las concepciones multidimensionales de la participación urbana en los textos legales, técnicos o sociológicos al uso (por ejemplo: Barber, 1984; Clark y Rempel, 1997). En cambio, gran parte de los principios participativos implícitos en los modelos unidimensionales son vagamente trazados como líneas rectoras o presupuestos de las políticas de «gobernanza neoliberal» (Santos, 2005; Michel, 2007). Al mismo tiempo debemos recordar que la autoorganización, la movilización, la inclusión y la deliberación no indican, necesariamente, resoluciones rápidas y eficaces (cuya cualificación varía según cada contexto de condiciones objetivas y de percepciones culturales) 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, siguiendo la estela propia del elitismo y del conflictualismo, algunos teóricos de los modelos multidimensionales también sospechan de la bondad intrínseca de todas las acciones y procesos de participación ciudadana. El localismo, el comunismo y el «particularismo militante» pueden acarrear defensas insolidarias de intereses particulares que solo instancias supralocales (estatales, regionales o supranacionales) o procesos deliberativos profundos podrían 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 (entre los numerosos autores que lo han desarrollado lúcidamente: Alinsky, 1972; Chambers, 1997; Villasante, 2006).

«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). Esta cita, por último, pone de relieve las limitaciones a las que también se enfrentan los modelos multidimensionales que hemos expuesto aquí, a pesar de sus virtudes. Pueden derivar, incluso, en una excesiva generalidad teórica por la cual se los podría tachar de utópicos, o en una generosa preocupación metodológica (tal como hemos apuntado suavemente en lo referente a las «condiciones necesarias para los procesos participativos») que los presentaría válidos 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: los modos y mecanismos que conecten ambos extremos podrían indicar pautas de acción con fines democráticos participativos e inclusivos. Aunque solo algunos de los autores mencionados han proseguido por ese camino, lo relevante de sus planteamientos, a mi juicio, es que han señalado unas fructíferas premisas de partida.

REFERENCIAS

- Abu-Lughod, Janet (1998): «Civil/Uncivil Society: Confusing Form with Content», en Mike Douglas y John Friedmann (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Alexander, Christopher (1976): *Urbanismo y participación*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Alexander, Christopher, Sara Ishikawa y Murray Silverstein (1980): *Un lenguaje de patrones. Ciudades, edificios, construcciones*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Alford, Robert R. y Roger Friedland (1985): *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Alinsky, Saul (1972): *Rules for Radicals*, New York: Random House.
- Arnstein, Susan (1969): «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216-224.
- Barber, Benjamin R. (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (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 (1974): *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI.
- (1986): *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza.
 - (1999): *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*, Madrid: Alianza.
- Chambers, Robert (1997): *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London: Intermediate Technology.
- Clark, Terry N. y Michael Rempel (1997): *Citizen Politics in Post-industrial Societies*, Boulder, CO: Westview.
- Cooke, Bill y Uma Kotari (eds.) (2001): *Participation: The New Tyranny?*, London: ZED.
- Davidoff, Paul (1965): «Advocacy and Pluralism in Planning», *Journal of the American Planning Association*, 31(4): 331-338.
- Fagence, Michael (1977): *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergamon.
- Fals Borda, Orlando (1985): *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, Bogotá: Siglo XXI-Punta de Lanza.
- Fainstein, Susan S. y Clifford Hirst (1995): «Urban Social Movements», en D. Judge et al. (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Forester, John (1987): «Planning in the Face of Conflict. Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation», *Journal of the American Planning Association*, 53(3): 303-314.
- (1998): «Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Environmental Mediators Can Teach Us about Practice of Civil Society», en Mike Douglas y John Friedmann (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: John Wiley and Sons.
 - (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge: MIT.
- Friedmann, John (1991): *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP-MAP.
- (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell.
 - (1998): «The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society», en Mike Douglas y John Friedmann (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Goodman, Robert (1977): *Después de los urbanistas, ¿qué?*, Madrid: Blume.
- Judge, D., G. Stoker y H. Wolman (eds.) (1995): *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Harvey, David (1989): *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI.
- (1992): «Social Justice, Postmodernism and the City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4.
 - (1994): «Flexible Accumulation through Urbanization: Reflections on Post-Modernism in the American City», en A. Amin (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, London: Blackwell.
 - (1996): *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford: Blackwell.
 - (2003): «The Right to the City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (4): 939-941.
 - (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal.
- Healey, Patsy (1995): «Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning», en P. Healey et al. (eds.), *Making Cities: The New Urban Context*, Sussex: John Wiley and Sons.
- (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire: Macmillan.
- Jacobs, Jane (1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Barcelona: Península.
- Le Corbusier (1993): *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*, Barcelona: Planeta.
- Lowe, Stuart (1986): *Urban Social Movements. The City after Castells*, London: Macmillan.

- Lukes, Steven (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.
- (2006): «La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad», *Biblioteca de Ciudades para un Futuro más Sostenible*, 34: [<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammar.html>].
- (2010): «The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto», *International Journal of Urban and Regional Research*, no.doi: 10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x.
- Mayer, Margit (2006): Manuel Castells' *The City and the Grassroots*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1): 202-206.
- Michel, Hélène (2007): «La "société civile" dans la "gouvernance européenne". Eléments pour une sociologie d'une catégorie politique», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 166/167: 30-37.
- Offe, Claus (1985): «New Social Movements: Challenge to The Limits of Institutional Politics», *Social Research*, 52 (4): 817-868.
- Pickvance, Christopher (1985): «The Rise and Fall of Urban Movements and the Role of Comparative Analysis», *Environment and Planning D: Society and Space*, 3(1): 31-53.
- (1986): «Concepts, Contexts and Comparison in the Study of Urban Movements: A Reply to M. Castells», *Environment and Planning D: Society and Space*, 4(2): 221-231.
- Polanyi, Karl (1989): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: La Piqueta.
- Ramón, Fernando (1967): *Miseria de la ideología urbanística*, Madrid: Ciencia Nueva.
- Sandercock, Leonie (1998): «The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age», en Mike Douglas y John Friedmann (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005): «A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72: 7-44.
- Scott, James C. (1998): *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.
- Simmie, James (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.
- (2006): *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Madrid: La Catarata.
- Young, Iris M. (2000): *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.

RECEPCIÓN: 15/12/2009
REVISIÓN: 03/05/2010
APROBACIÓN: 07/09/2010