

La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad

Miguel Martínez López, miguelm@udc.es¹
La Coruña, Galicia (España), .

Resumen: En este trabajo realizo una propuesta de definición sociológica de la participación en el urbanismo y de interpretación de los problemas que la asolan. Para ello se extraen conclusiones teóricas de otras propuestas semejantes y, sobre todo, del análisis de experiencias en esta materia. Defenderé que existe una *participación urbana* más amplia que la referida a los procesos de ordenación y gestión territorial, para la cual, además, la primera es condición de posibilidad. En ese sentido, se expondrá una visión de la participación ciudadana en materias espaciales de acuerdo con tres dimensiones principales: la capacidad dialéctica de explorar potencialidades de cambio social, los procesos contradictorios de construcción de alternativas democráticas y la creación de ámbitos públicos de coexistencia de la diversidad y complejidad urbanas. Por último, se señalan las principales taras participativas que presenta el urbanismo actual.

Introducción

¿Qué significa participar en la vida pública en general y en la transformación del territorio en particular? ¿Con qué sentido y finalidades —latentes o manifiestas— se ejercen las prácticas de participación social? ¿Qué particularidades tiene el ámbito del urbanismo (especialmente, en materia de planeamiento y de gestión) para facilitar o para condicionar la participación social? Señalemos cuatro dilemas iniciales para ver desde distintos ángulos las aristas de este problema:

1. Si aceptamos que los contextos políticos, económicos y culturales en cada escala de gobierno constituyen la fuente más evidente de constricciones a toda práctica participativa, entonces no nos sorprenderá que existan acciones sociales legítimamente participativas tanto fuera como dentro de los márgenes institucionales que se establezcan, históricamente, en cada una de esas escalas. La población participa en lo que quiere y en lo que puede. A veces de forma defensiva, otras de forma constructiva. Los límites espaciales, los usos sociales que se manifiestan sobre espacios concretos, las actividades que transforman o que proyectan transformar el espacio en el futuro, etc. son únicamente unas partes más de la vida cotidiana de las personas en las que, en determinadas ocasiones, se desatan inquietudes, agravios, movilizaciones y organizaciones con una cierta constancia que pueden abarcar desde una asociación vecinal hasta movimientos sociales de mayor trascendencia.
2. A los técnicos y a los políticos les resulta difícil, con frecuencia, entender el sentido y los efectos socialmente beneficiosos de la participación ciudadana en el urbanismo. Por varias razones:
 - a) por desear que todas las dinámicas sociales se ajusten a las reglas, pautas y ritmos que marquen el ejercicio normal de las políticas públicas y los agentes urbanizadores dominantes;
 - b) por la intranquilidad que les producen los procesos pluritemáticos en los que las poblaciones reclaman o proponen cuestiones en temas que desbordan lo definido oficialmente por *urbanismo*, casi siempre referido éste al planeamiento;
 - c) por la complejidad de los procesos participativos en los que se despiertan constantemente sospechas de partidismo o electoralismo, dilaciones insoportables de las decisiones y sensaciones de ineficiencia administrativa.

Como veremos después, no entendemos una democracia más participativa sin asumir la existencia de fricciones y desbordamientos como los apuntados.

3. En todo caso, siempre cabe preguntarse quién es la *ciudadanía*: ¿quién puede o debe participar? ¿De qué recursos (privados y públicos; materiales e informativos) dispone la población para participar? ¿Qué tipo de organizaciones sociales de base y de instituciones y espacios legítimos existen para hacerlo? ¿Quién debe iniciar los procesos? ¿Quién debe sumarse? ¿Quién tiene derecho a decidir? ¿A quién afectarán esas decisiones? ¿Todas las personas afectadas, estén censadas o no, podrían tomar parte en las discusiones, en la elevación de propuestas, en la negociación de los proyectos, en su aplicación? En todos los casos conocidos (Villasante, 1995; Navarro, 1998; Blackburn et

¹Miguel Martínez López es profesor en la Universidade da Coruña.

al., 1998; Martínez, 2002) este enigma implica conflictos sustantivos que, estimamos, no pueden barrerse bajo la alfombra con prisas y secretos.

4. Ahora bien, en materias territoriales emerge siempre a la palestra el modelo de ciudad o de utopía que se persigue a largo plazo, por múltiples sendas y sin alcanzarse nunca del todo. ¿Se deben abrir procesos continuados en los que cada grupo social, desde su singular mundo de vida que habita o desde las varias subculturas que habitan a sus miembros, contribuya a ir definiendo la ciudad ideal, o será más eficaz participar sectorialmente en aquellos campos más manejables, con plazos concretos e incrementando la sensación de ir construyendo a medida que se avanza? Por desgracia, la experiencia demuestra que la prédica de la normativa urbanística a la hora de invitar a la población a sugerir su modelo urbano global (en la fase de *Avance*), suele caer en saco roto (Saravia, 1998). La avidez por incrementar rendimientos y edificabilidad, o la defensa ciega de patrimonios particulares y cotos territoriales, no son, precisamente, los mejores aliados de los procesos participativos. De hecho, podríamos formular, a la inversa, que resulta necesario frenar tal mercantilismo del suelo si se pretende hacer partícipe a la ciudadanía de la creación de una ilusión colectiva: el interés general.

Intentaremos demostrar aquí, por lo tanto, que junto al análisis de las experiencias puntuales (frustradas o exitosas) de participación social en el urbanismo, es razonable adoptar una estrategia de definición que comprenda la diversidad y el conflicto social subyacentes. Lo haremos en tres pasos, sucesivos y complementarios. Después se pondrán de relieve los obstáculos más frecuentes de la participación en el urbanismo, de forma tal que dichas observaciones puedan contribuir a promover procesos en los que se superen esos límites de la realidad, sin perder coherencia con las dimensiones de la participación definidas antes.

Una exploración dialéctica de las potencialidades

Debemos al geógrafo David Harvey la construcción de una aguda perspectiva dialéctica en el estudio de los fenómenos socioespaciales (Harvey, 1973; 1996). Así, podemos afirmar que el espacio es socialmente producido, transformado, reproducido, configurado, ordenado e incluso inventado simbólicamente. Sus cualidades varían a medida que varían la organización social y las formas de relación social. En consecuencia, una sociedad capitalista traslada a todos los problemas socioespaciales sus contradicciones y conflictos entre grupos sociales: por causa de encontrados intereses materiales, de opuestas visiones ontológicas e ideológicas del mundo, de diferentes situaciones coyunturales y condiciones de vida, etc.²

Esbozemos, pues, la primera propuesta de definición de la participación urbana: un proceso en el que, a partir de diversas contradicciones y conflictos sociales, se exploran (y se ponen en práctica, se experimentan) las potencialidades de las situaciones concretas y de los grupos implicados para conseguir cambios sociales.

Una implicación epistemológica de la misma nos obligaría a reconocer que, así entendida, la participación exige procesos de conocimiento o autoconocimiento colectivos. Pero se trata de una exploración: no se predeciría el futuro, ni se producirían verdades; se propondrían posibilidades y se producirían compromisos (es lo que se hace en procesos de investigación-acción participativa: Fals Borda, 1985; Salazar et al., 1989; Blackburn et al., 1998; Martínez, 2001). Una asociación vecinal, por ejemplo, va reconstruyendo la percepción social de necesidades espaciales a medida que recibe asesorías técnicas, que discute con las autoridades, que realiza acciones en el barrio y que va sistematizando toda esa información.

Una implicación teórica nos apuntaría a señalar tanto los conflictos que proceden del contexto económico, político y cultural de los agentes que participan, como los que provienen de sus propias relaciones mutuas e internas. La exclusión del punto de vista de los comerciantes o de la infancia de los proyectos urbanísticos generados por una asociación vecinal, serían ejemplares confluencias de lo apuntado.

Y no convendría soslayar las implicaciones ontológicas-ideológicas: los cambios sociales, para ser radicales (con capacidad para influir en los pilares de la opresión económica, política o cultural) tendrían como horizonte prioritario alterar, paralizar, disminuir, revertir o eliminar las desigualdades, dominaciones y separaciones que produce el capitalismo en primera instancia, y otros modos de producción y relación social que coexisten con él (el patriarcado, el etnocentrismo, el burocratismo, etc.), en otras instancias. En las prácticas participativas, sin embargo, tal autoconciencia rara vez podrá aparecer en estado puro (por ejemplo, que la asociación plantee su reivindicación de equipamientos culturales de acuerdo con un estudio de la distribución equitativa de dichas necesidades en el ámbito municipal y comarcal y junto con

² «La conducta transformadora —la creatividad— emerge de las contradicciones ligadas a la vez a la heterogeneidad obviamente presente en cualquier sistema. [...] La exploración de mundos posibles es central en un pensamiento dialéctico [...] la exploración de potencialidades para el cambio, para la autorrealización, para la construcción de nuevas identidades y órdenes sociales, nuevas totalidades, nuevos ecosistemas sociales» (Harvey, 1996: 54-56).

otros colectivos sociales) y serán más bien la combinación y la invención de tácticas las que coparán las superficies discursivas.

Antinomias democráticas

Propongamos un segundo conjunto de fenómenos asociados a la participación urbana: con ella se promoverían, potencialmente, ejercicios de poder popular y de democracia directa, mas siempre susceptibles de reproducir aquello que dicen combatir. Es decir, lo primero no siempre es conseguido (a veces, ni siquiera pretendido), mientras que lo segundo acecharía desde el proceloso fondo de conflictos que son consustanciales a un proceso con múltiples actores y del que nunca se sabe cómo acabará. Esclarezcamos, por partes, las implicaciones de esto:

La participación social en materias urbanísticas puede dedicarse a radicalizar la democracia representativa, a proponer la creación de instituciones alternativas a ella o, simplemente, a transformar relaciones sociales no acogidas por institución presencial o virtual alguna. Las actividades del primer tipo mejorarían, supuestamente, la información, la elaboración y la aceptación de las políticas públicas. Las restantes se caracterizarían por protestas, campañas, reuniones y acciones creativas en forma de algún contrapoder legítimo, no necesariamente confrontado directamente y a corto plazo con las instituciones y el gobierno: por ejemplo, instituciones comunitarias amparadas en la fuerza de la costumbre (juntas de aguas, de fiestas y de montes comunales) e iniciativas constructivas con carácter duradero (ocupaciones de tierras, fábricas o viviendas) (a a. v. v., 2001; Martínez, 2002). Pero la simple movilización ciudadana no garantiza pasar de uno a otro modelo, aunque externamente percibamos las potencialidades subyacentes.

Esta definición nos conduciría, pues, a entender la participación como activación de algún tipo de alternativa a los procedimientos preeminentes en la política institucional, a saber: el ejercicio del sufragio electoral, la competencia entre partidos políticos por acceder al gobierno, el regateo y las presiones particulares y corporativas (*lobbies*) sobre ciertos niveles administrativos, etc. Incluso en uno de los casos más básicos de participación, consistente en exigir la aplicación estricta de la ley y la garantía de los derechos constitucionales, se estaría ejerciendo alguna acción entusiasta y efusiva (es decir, alternativa a la normalidad) para alterar el curso institucional de los acontecimientos (a veces, simplemente agotando todos los recursos legales disponibles). En los casos más exigentes, se propondrían avances en la construcción de una mayor democracia directa: la descentralización local, el uso frecuente de consultas populares tipo referéndum, la politización —con recursos públicos para informar y debatir— de numerosos ámbitos vitales, etc. Pero ni siquiera muchos de estos últimos retan explícitamente a la democracia representativa. Un ejemplo son las experiencias de *presupuestos participativos* instigadas precisamente desde las élites gobernantes, aunque contando casi siempre con un magma previo de experiencias ciudadanas participativas (Giacomoni, 1996; Aber s, 1998; Villasant e et al., 2002).

Ahora bien, no todo lo que se adjetiva como *participación* modifica los principales defectos de la democracia liberal (a saber: la despolitización, la privatización, el corporativismo, el elitismo, la redistribución desigual de los recursos, etc.). Algunos procesos no albergarían ni siquiera las potencialidades mencionadas, mientras que otros combinarían dos pasos adelante y uno atrás. El ejemplo más destacado de lo primero serían las demandas de flexibilidad institucional solicitadas por las élites capitalistas o por sus mediadores (asociaciones profesionales, directivos empresariales, medios de comunicación afines, etc.). Siguiendo al dedillo el precepto liberal de reducir la regulación pública (y, en el urbanismo, las limitaciones al ejercicio de la propiedad privada sin injerencia de su perturbadora *función social*) y la búsqueda de consideración como una parte más de la sociedad civil (en pie de igualdad a sindicatos, asociaciones, minorías culturales, mujeres, etc.), dichas élites reclamarían sus derechos de participación con gran eficacia y profesionalidad cada vez que solicitan audiencia pública, negocian operaciones de inversión y cooperan entre sí para controlar precios —con oligopolios— o para eliminar —con monopolios— la competencia. Más que su propia participación, le reclamarían al Estado acciones *reproductivas* (garantizar a la fuerza de trabajo aquellas condiciones de vida no cubiertas por las empresas), *instrumentales* (garantizar la distribución desigual de la propiedad privada de los recursos con base en la acumulación de los beneficios) y *legitimadoras* (justificar el orden social existente y los beneficios de la estabilidad y continuidad del sistema en ausencia de conflictos) (Alford y Friedland, 1985; Pickvance, 1995).

Un ejemplo destacado de lo segundo (dos pasos adelante y uno atrás) se suscita cuando una organización ciudadana exige transparencia en la adquisición y gestión del patrimonio municipal de suelo, con iniciativas creativas proponiendo usos para esos espacios (por ejemplo, para ubicar en ellos experiencias de trueque que vinieran funcionando al aire libre en la ciudad), con iniciativas de resistencia y protesta ante las deudas históricas relativas a la insuficiencia de vivienda social (por ejemplo, impugnando en su totalidad, por dicha causa, un plan general de ordenación municipal), y reproduciendo dominaciones sociales, de forma más o menos visible, como ocurre cuando excluyen a otras asociaciones de la zona de

sus iniciativas (por ejemplo, al arrogarse en exclusividad la representatividad de la población afectada por el planeamiento o la gestión urbanísticas en juego) (Martínez, 2000).

Reconstruyendo la *diversidad* urbana

Nuestra tercera aproximación a la participación ciudadana en el urbanismo, complementaria a las anteriores, nos lleva a sostener que los procesos participativos desencadenan nuevas formas de coexistencia de los sujetos sociales, reconstituyen prácticas urbanas diversas, relaciones sociales, la autonomía de las organizaciones y, en último extremo, el ejercicio de la autoridad. De nuevo nos vemos obligados a preguntarnos hasta dónde pueden llegar esos procesos de reconstrucción social sin eliminar los cimientos de diversidad urbana sobre los que se levantaron. Es la pregunta que se le ha dirigido al *comunitarismo* propio de autores como Bookchin, Barber y otros para quienes la participación social debería desembocar en la constitución de pequeñas comunidades altamente soberanas, en las que primen las relaciones cooperativas y de proximidad y en las que se desarrolle una democracia lo más directa, local y consensual posible (y no sólo en los municipios, también en los centros de trabajo).

Las objeciones críticas al comunitarismo, no obstante, nos resultan familiares (son, en cierta medida, problemas centrales de la modernidad):

1. cuanto más homogeneidad social y más conocimiento mutuo se busca, más posibilidades existen de estimular la exclusión y la represión de todos aquellos que se consideran diferentes;
2. sería un artificio desproporcionado dividir en pequeñas comunidades soberanas y autosuficientes las actuales ciudades y áreas metropolitanas, con toda la complejidad, hibridaciones y superposiciones que las definen;
3. de proliferar el comunitarismo siempre se precisaría algún modelo superior que articulara los intercambios e interdependencias entre las distintas comunidades (o municipios) con justicia territorial (entre distintas poblaciones próximas y lejanas en el espacio, por una parte, y en el tiempo —con las generaciones futuras— por la otra) (Young, 1990: capítulo VIII).

O sea, que todas las virtudes que encierra la participación en lo local entrarían en constante conflicto con la imperiosa necesidad de cooperación (y, probablemente, menor participación) en lo global (por ejemplo, en lo relativo a la gestión entre municipios del agua, de hospitales comarcales, de carreteras compartidas, de centros regionales para el tratamiento de los residuos, etc.).

Sin embargo, al mismo tiempo parecen insustituibles las acciones de participación urbana en ausencia de intervención estatal pronta o de rentabilidad empresarial lucrativa: como hacen las comunidades de montes que utilizan sus propios recursos para construir infraestructuras comunitarias de saneamiento y electricidad, por ejemplo; o como manifiestan las extensas periferias urbanas en las que la autoconstrucción de viviendas ha contrarrestado con creatividad y organización las penurias materiales. Volvemos, pues, a indicar desbordamientos y fricciones. La gente participa para cambiar aquellas situaciones que percibe opresivas, no cuando lo decidan las autoridades y en los temas, plazos y límites normativos que ellas marquen. Pero Young tiene razón, a nuestro entender, en proponer una participación social que fomente, sobre todo, cuatro tipo de procesos enriquecedores de la diversidad urbana:

- **Diferenciación sin exclusión**, de forma tal que se puedan formar nuevos grupos y afinidades (sería imposible imaginarse, por ejemplo, la existencia de redes sociales entre personas homosexuales si no dispusieran de un contexto urbano) y que puedan convivir grupos diferentes incluso en barrios o zonas en las que predomine una identidad (étnica o demográfica, por ejemplo).
- **Variedad**, especialmente en lo referente a la plurifuncionalidad de los distintos espacios (en los que se combine la producción, el comercio, el ocio, el debate, la naturaleza, etc.) y a su uso por múltiples grupos sociales.
- **Erotismo**, en el sentido de que el conocimiento de gente y culturas diferentes nos permita cuestionar nuestra propia identidad e ir reconstruyéndola constantemente a través de esa mezcla.
- **Publicidad**, entendida como la necesidad de que existan numerosos espacios públicos accesibles y abiertos a grupos sociales diferentes en los que debatir, disentir, decidir o, por lo menos, en los que reconocer a los diferentes.

Lo más esclarecedor de este último planteamiento es que nos permite valorar la insuficiencia de algunas políticas públicas pretendidamente fomentadoras de la participación ciudadana. Estoy pensando en los

programas de promoción de un tipo de *voluntariado* que coarta las posibilidades de opinar, reclamar, organizarse, decidir y modificar los espacios de vida de las personas que participan en tales actividades (Gutiérrez, 1995). También ha ocurrido con las técnicas de participación experimentadas en numerosos *planes estratégicos* recurriendo a encuestas simplificadoras de la opinión ciudadana (accidentalmente, también a estudios más cualitativos) y a reuniones de expertos y organizaciones *líderes* de la ciudad que dejan fuera a muchas otras entidades sociales y a movimientos sociales y procesos de participación ya existentes (Stoker, 1995; Martínez, 1999).

Lastres tecnocráticos

La participación en el urbanismo abarca un amplio rango de temáticas e iniciativas, superando incluso al ya de por sí amplio abanico existente de regulaciones urbanísticas. La población puede movilizarse ante la video-vigilancia de las calles, ante el deterioro residencial de un centro histórico, ante las deficiencias del alcantarillado o del transporte público, o también para apropiarse simbólicamente de los espacios públicos, para conocer su propia historia urbana y local, o para acometer independientemente obras de interés público. Los procesos de planeamiento urbanístico representan, por lo tanto, unos momentos de oportunidad para interactuar con aquellos procesos participativos, pero al mismo tiempo establecen unas constricciones tales que nos invitan a considerarlos como excepcionales en todo lo que tiene que ver con el urbanismo y con la participación. Más específicamente, en la planificación de la ciudad (de los usos del suelo, fundamentalmente) recaen sobre los técnicos responsables tantos conflictos de intereses y racionalidades, que la participación ciudadana parece introducir excesivo ruido suplementario (Zárata, 1991; Pickvance, 1994). Pero todos los análisis históricos (Mumford, 1961; Lynch, 1981; Friedmann, 1987) demuestran que la herencia de la omnipotencia tecnocrática es una contingencia variable y modificable, aún a pesar de que ilustres representantes de la modernidad la hayan defendido hasta muy recientemente: el máximo exponente de ello sería, tal vez, Le Corbusier (Ramón, 1967; Scott, 1998); mientras que, por el contrario, no han sido casuales las coincidencias de planteamientos ecologistas y participativos en el urbanismo (Mumford, 1968; Arnsperg, 1969; Goodman, 1971; Alexander, 1976; Masijuan, 1992).

Pero aceptemos el interés de la elaboración del planeamiento urbano para la participación ciudadana y analicemos ahora por qué ha sido tan inusual esa mutua amistad³. En general, se han reconocido los escasos avances en esta materia y se han señalado tres conjuntos de condiciones que han dificultado la participación social en el urbanismo (Fernández Durán, 1993; Knox, 1993; Saravia, 1998):

- Los planes generales de ordenación municipal serían tan ambiciosos y complejos, con tantos detalles y *letra pequeña*, que no permitirían su comprensión global por parte de la población y la participación se organizaría, frecuentemente, de forma casi exclusiva en torno a unos temas *estrella* lanzados por la prensa local o por los propios técnicos redactores.
- Una gran parte de los proyectos urbanísticos de la última generación (posmodernos) se dedicarían a promover una fragmentación urbana tal que se evitarían los procesos de debate en torno a ellos, al igual que se eludiría una planificación global ante la dispersión provocada y las variables, a menudo de índole internacional, que entran en juego (estamos pensando en las renovaciones de los centros urbanos, la construcción de grandes redes de transporte, recintos feriales y de ocio, complejos deportivos y comerciales, urbanizaciones privadas de carácter suburbial, grandes espacios periurbanos para actividades logísticas y de almacenamiento, etc.).
- El planeamiento urbano acaba por integrarse en dinámicas de *planificación estratégica* que tienen un mayor alcance que la simple regulación de los usos del suelo, pero en las que se prima una participación social de tipo neo-corporativista y en la que se fuerzan consensos en torno a modelos de fuerte competitividad y crecimiento urbanos.

Nuestra propia experiencia trabajando desde dos de los bandos (una vez, casi completamente del lado de un conjunto de organizaciones comunitarias, como investigador y como asesor; otra vez, como sociólogo dentro de un equipo redactor) nos ha revelado que existen otras condiciones particulares igualmente impertinentes: los apretados plazos temporales que se marcan para aprobar el planeamiento dentro de la legislatura del equipo gobernante que lo ha promovido; los ajustados presupuestos económicos que limitan cualquier gasto que vaya más allá del cumplimiento de redactar los documentos acordados (la información, el avance y el plan); la ausencia de suficiente comunicación y coordinación entre todas las áreas técnicas implicadas (arquitectos, ingenieros, abogados, biólogos, geógrafos, economistas, sociólogos,

³Entre las experiencias participativas en el urbanismo de las dos últimas décadas, me he basado en algunas como las referenciadas en: Darke (1990); Brand et al. (1991); Fairstein y Fairstein (1993); Villasanté (1995).

etc.); la existencia de proyectos urbanos decididos por las élites políticas o económicas con antelación a la redacción del planeamiento; la carencia de debate público suficiente y suficientemente abierto a asociaciones vecinales y a otros colectivos sociales, con mayor o menor organización formal, limitándose a *exposiciones divulgativas* y a foros excesivamente restringidos...

No extenderé más el listado, de momento. Lo que pretendo argumentar es que un examen realista de esta situación nos sugiere limpiar el camino de esos obstáculos técnicos, antes que diseñar ambiciosos programas participativos en el aire. La participación ciudadana en materias territoriales preexiste y subsiste —es decir, trasciende— a los períodos de ordenación normativa. Lo contraproducente, a mi juicio, es ponerle más trabas de las usuales o mirar para otro lado. Ahora bien, las *trabas usuales* no son menos insidiosas debido a que proceden, en gran medida, del contexto de una sociedad capitalista y de una democracia liberal. Veamos, por lo tanto, una síntesis de ellas en relación directa con el urbanismo:

1. De informantes a interrogantes. De acuerdo con la legislación española, la población puede participar, inicialmente, en calidad de informante (cómo ven las cosas) y, después, en calidad de críticos (en qué concuerdan o disienten a la luz de los documentos publicados). Pero no hay muchas garantías de que lleguen a buen puerto todos los *interrogantes* que se planteen. Lo primero que ocurre es que no toda la población es avisada o consultada, ni siquiera todos los grupos sociales organizados. Y esto sucede de forma más manifiesta en las etapas de proponer sugerencias o alegaciones, habitualmente protagonizadas por individuos o personas jurídicas que ven afectados sus intereses particulares. En el fondo, no todo el mundo dispone de las mismas condiciones materiales y culturales para participar, lo que salta más a la vista en relación al excesivo tecnicismo del lenguaje que se utiliza en este ámbito, multiplicando las dificultades de comprensión y las económicas (en el caso, por ejemplo, de tener que contratar a un técnico que traduzca esa información y la presente en la forma adecuada). Los medios de comunicación de masas, por último, tampoco son los mejores cauces para incitar a la participación pública, debido a que operan su propias selecciones informativas arbitrarias y, además, monopolizan los flujos informativos relevantes al proceso de redacción (por delante de otros medios de comunicación de barrio, asociativos, en soportes variados, informales, etc.). Por esas razones, y para estimular una mayor participación pública en la definición del interés colectivo implicado en la ordenación urbanística, se ha propuesto incentivar un *clima de participación* y distintas modalidades de *participación urbana* genérica (Villasante y Alguacil, 1992; Acosta, 1992).
2. De la flexibilidad a la incertidumbre. Cuando desde la Administración o desde los equipos técnicos de planificación se acoge favorablemente la participación ciudadana en el urbanismo, resulta necesario introducir mecanismos que flexibilicen los procedimientos (por ejemplo, aumentando los períodos de tiempo de exposición) y promover procesos que desborden las restricciones normativas (por ejemplo, dedicando esfuerzos a facilitar toda la información y los espacios de debate que se reclamen). Sin embargo, las intenciones de las autoridades se limitan aquí a acelerar los consensos y a reforzar la legitimidad de su acción de gobierno y de planificación. Es decir, que las prácticas de flexibilidad institucional se orientan a reducir la complejidad, cuando la participación social generada actúa en sentido contrario, aumentándola: en cuanto al incremento de flujos informativos, de acciones, de grupos sociales que intervienen y de conflictos entre ellos. A más complejidad, más incertidumbre y, consiguientemente, menos seguridad en que la participación ciudadana resuelva más conflictos de los que crea (Leal, 1982).
3. De la desigualdad a la diversidad. La igualdad formal ante la ley tiene su cruz en situaciones tales como la veloz aprobación de planes urbanísticos frente a los que sólo se les puede oponer pleitos que evolucionarán lentamente, la resolución arbitraria de las alegaciones y, sobre todo, la exclusión de todo el proceso de planeamiento de colectivos sociales que no pueden expresar sus intereses y necesidades debido a su edad (infantes, jóvenes o ancianos, por ejemplo), a su cualificación cultural y escolar o a la carencia de representación organizada (no sólo porque no existe ninguna organización que lo haga, sino porque hay colectivos como las generaciones futuras, los usuarios y turistas no residentes o la población residente en municipios próximos o en otros lugares del mundo afectados por algún proceso urbano —como el consumo de agua, de alimentos o de energía— que difícilmente podrán ser representados formalmente). No sabemos si esas desigualdades sociales se reducirían con mayores competencias y capacidades económicas —y no sólo urbanísticas— de los municipios (Font, 1985) o con mayores grados de descentralización comunitaria y de cogestión ciudadana de los servicios públicos (Villasante, 1995). En todo caso, queda patente que los procesos participativos integran, en alguna medida no necesariamente proporcional al número real de individuos, una diversidad de colectivos, relaciones sociales, situaciones y acciones municipales, confrontadas directamente con las desigualdades sociales, que desacreditan ser tratadas de forma homogénea por parte de los administradores de la ley.

Conclusiones

Nos hemos propuesto en este trabajo volver a definir el sentido de la participación social en el urbanismo debido a que se han encontrado demasiadas paradojas y reveladores problemas prácticos a la hora de hacerle un hueco en las concepciones tradicionales de ordenación, gestión y transformación del territorio. Nuestra estrategia, por lo tanto, ha consistido más en examinar la complejidad sociológica que albergan los procesos participativos y menos en elaborar un modelo cerrado que los incentive operativamente. No obstante, convendría recordar algunas de las sugerencias contenidas en la perspectiva aquí defendida:

- la participación ciudadana en materias espaciales trasciende habitualmente los estrechos márgenes institucionales en los que se la pretende encorsetar;
- los procesos participativos van también más allá de la simple y superficial información, tanto si la flecha de esa transmisión procede de las instituciones como si llega a ellas, implicando necesariamente una investigación explorativa de las potencialidades de cambio social, el debate, el disenso, la comunicación y la negociación en profundidad;
- la participación social plantea, en mayor o menor medida, transformaciones sociales en general y alternativas populares de organización democrática en particular, pero nunca de forma unilateral y con utopías cerradas *a priori*, sino partiendo de conflictos sociales y reproduciendo otros tantos en su desarrollo;
- son tan indisociables de la participación urbana las tendencias descentralizadoras y localistas, como el incremento de la diversidad urbana, las oportunidades de acceso a los espacios públicos y la justicia territorial;
- en los procesos de planeamiento urbanístico ha fracasado la participación social debido a una deficiente interacción con la ciudadanía y a no generar procesos dinámicos que trasciendan los condicionamientos tecnocráticos y normativos más tozudos;
- los procesos participativos incrementan la complejidad, diversidad, conflictos e incertidumbres ya de por sí acuciantes en la práctica urbanística corriente, por lo que no se trata de una simple anomalía la tensión profunda que existe entre los intentos institucionales por controlar la participación y los intentos ciudadanos por desbordar los ámbitos sociales y espaciales en los que intervenir.

Con esta evaluación, como se puede deducir, no sale muy bien parada la práctica actual del urbanismo democrático. La participación ciudadana sigue siendo una asignatura pendiente. Algo comprensible cuando se descubre que una buena parte de los procesos participativos no sólo buscan colaborar en la transformación del territorio, sino promover también modelos de ciudad alternativos al desarrollismo especulativo predominante. Incomprensible, no obstante, cuando se pervierten las cláusulas mínimas de estudiar, planificar y urbanizar de acuerdo a un conocimiento compartido y consensuado acerca de las necesidades sociales y del tipo de calidad de vida deseado a escala local e, incluso, planetaria. Por esas razones he dedicado el último punto de este texto a enunciar los *lastres tecnocráticos* más incisivos en la participación urbana. El objetivo, como resulta evidente, era sugerir que es preciso primero liberar el camino de tamaños obstáculos y después, o simultáneamente, dinamizar activamente, de forma abierta y amplia, una participación de mayor alcance, asumiendo los riesgos que necesariamente comportará. La participación ciudadana, en definitiva, puede ser impredecible (en cuanto a sus destinos) y también satisfactoria (en cuanto a su caminar), pero reprimirla, por acción o por omisión, no conduce más que a nuevas formas de despotismo ilustrado.

Bibliografía

AA.VV.

2001 *Contrapoder. Una introducción*
De mano en mano, Buenos Aires

Aber s, R.

1998 «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organization in Porto Alegre, Brasil»
Politics & Society, vol.26, n°4

- Acosta, G.
1992 *La participación pública en el urbanismo*
Junta de Andalucía, Sevilla
- Alexander, Ch.
1976 *Urbanismo y participación*
Gustavo Gili, Barcelona
- Alford, R.R., Friedland, R.
1985 *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*
Cambridge University Press, Cambridge
- Arnst ein, S.R.
1969 «A Ladder of Citizen Participation»
Journal of American Institute of Planners, vol.35.
- Blackburn, J., Holland, J. (ed.)
1998 *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*
Intermediate Technology, Exeter
- Bookchin, M.
1991 *The Ecology of Freedom. The emergence and dissolution of hierarchy*
Black Rose, Montreal
- Brand, P.Ch. (ed.)
1991 *Participación comunitaria*
Universidad Nacional de Colombia-Habnet, Medellín
- Darke, R.
1990 «A City Centre for People: Popular Planning in Sheffield»
en Montgomery, J., Thronley, A. (ed.), *Radical Planning Initiatives: New Directions for Urban Planning in the 1990s*, Gower, Aldershot
- Fainst ein, N., Fainst ein, S.S.
1993 «Participation in New York and London: Community and Market Under Capitalism»
en Fisher, R., Kling, J. (ed.), *Mobilizing the Community. Local Politics in the Era of the Global City*, Sage, California
- Fals Bor da, O.
1985 *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*
Siglo XXI-Punta de Lanza, Bogotá
- Fer nández Dur án, R.
1993 *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*
Fundamentos, Madrid
- Fer nández Dur án, R., Et xezar reta, M., Sáez, M.
2001 *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*
Virus, Barcelona
- Font, T.
1985 «Algunas funciones de la idea de participación»
en AA.VV., *La participación*, Facultat de Dret de Lleida/PPU, Barcelona
- Friedmann, J.
1987 *Planificación no ámbito público*
edición de 1991, INAP-MAP, Madrid
- Giacomoni, J.
1996 «O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre»
en Fischer, T. (org.), *Gestão Contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Goodman, R.
1971 *Después de los urbanistas, ¿qué?*
Blume, edición de 1977, Madrid
- Gutiérrez, A.
1995 «Las ONGs y su papel en el futuro de la sociedad»
Revista de Servicios Sociales y Política Social, n. 36

- Harvey, D.
1973 *Urbanismo y desigualdad social*
edición de 1989, Siglo XXI, Madrid
- Harvey, D.
1996 *Justice, Nature & the Geography of Difference*
Blackwell, Oxford
- Knox, P.L.
1993 “Capital, material culture and socio-spatial differentiation”
en Knox, P.L. (ed.), *Restless Urban Landscape*; Prentice Hall, New Jersey
- Leal, J.
1982 “Medio ambiente y participación”
en AA.VV., *Sociología y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid
- Lynch, K.
1981 *La buena forma de la ciudad*
Gustavo Gili, Barcelona
- Martínez, M.
1999 «La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo»
Política y Sociedad, n. 31
- Martínez, M.
2000 *Teorías sociais do poder. Potencialidades, dominações, resistências e comunicação*
A Nosa Terra, Vigo
- Martínez, M.
2001 *Urbanismo de rehabilitación no centro histórico de Vigo. Unha investigación social participativa*
Universidade de Vigo, Vigo
- Martínez, M.
2002 «Laberintos y laboratorios de participación urbana: una aventura de investigación social comparativa y dialéctica»
Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales vol. VI, nº 130
<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-130.htm>
- Masjuán, E.
1992 *Urbanismo y ecología en Cataluña*
Madre Tierra, Móstoles
- Mumford, Lewis
1961 *La ciudad en la Historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*
edición de 1966; Infinito, Buenos Aires
- Mumford, Lewis
1968 *Perspectivas urbanas*
edición de 1969, Emecé, Buenos Aires
- Navarro, C.J.
1998 *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*
Diputación de Córdoba, Córdoba
- Pickvance, Ch.
1994 “Teorías sobre planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación”
en Alabart, A. et al. (comps.), *Clase, poder y ciudadanía*; Siglo XXI, Madrid
- Pickvance, Ch.
1995 “Marxist Theories of Urban Politics”
en Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (ed.), *Theories of Urban Politics*; Sage, London
- Polanyi, K.
1944 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*
Se cita la versión española de Varela, J. y Alvarez-Uría, F. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico* La Piqueta, Madrid, 1989

- Ramón, F.
1967 *Miseria de la ideología urbanística*
Ciencia Nueva, Madrid
- Rifkin, J.
2000 *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*
Paidós, Barcelona
- Salazar, M.C. (ed.)
1989 *La investigación. Acción participativa. Inicios y desarrollos*
Popular, Madrid
- Saravia, M.
1998 "El planeamiento urbano, otra vez en crisis"
en AA.VV., *El malestar urbano en la gran ciudad*; Talasa, Madrid
- Scott, J.C.
1998 *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*
Yale University Press, New Haven
- Sevilla Guzmán, E. et al.
1993 *Ecología, campesinado e historia*
La Piqueta, Madrid
- Stoker, G.
1995 "Regime Theory and Urban Politics"
en Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (ed.), *Theories of Urban Politics*; Sage, London
- Villasante, T.R.
1995 *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*
HOAC, Madrid
- Villasante, T.R., Alguacil, J.
1992 *Asociacionismo y actividades ciudadanas*
Junta de Andalucía, Sevilla
- Villasante, T.R. et al.
2002 *Metodologías y presupuestos participativos*
Construyendo ciudadanía/3; IEPALA-CIMAS, Madrid
- Young, I.M.
1990 *La justicia y la política de la diferencia*
edición de 2000, Cátedra, Madrid
- Zárate, A.
1991 *El espacio interior de la ciudad*
Síntesis, Madrid