

II. PARTICIPACIÓN Y CONFLICTO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Helena Cruz Gallach

Introducción: el carácter participativo y conflictivo de la ordenación del territorio

Territorio, planificación, participación y conflicto son conceptos estrechamente relacionados. Desde tiempos remotos, la humanidad vio la necesidad de establecer unas mínimas normas y criterios en el proceso de ocupación y construcción del territorio. Sin embargo, fue a partir de la ciudad industrial cuando esta necesidad fue más imperiosa y se desarrollaron las técnicas y métodos del urbanismo moderno que conocemos hoy.

La actividad de planificar el territorio nace de la necesidad de programar los crecimientos urbanos, para llegar a construir un proyecto de futuro. Además, los agentes urbanos (promotores, propietarios del suelo, administración, ciudadanía, constructores), cada uno con su rol y siguiendo sus intereses o deseos, contribuye a modelar la ciudad, a transformar el territorio y las relaciones que en él se establecen. La planificación del territorio aparece, pues, como la ciencia y técnica que debe permitir que las distintas acciones e intenciones de los diferentes agentes se desarrollen sin contradicciones; aquella actividad que debe intervenir mediando entre intereses y privilegios opuestos para gestionar los conflictos que puedan aparecer.

Para cumplir con esta misión, la planificación del territorio se dota de instrumentos como el planeamiento urbanístico, que es el encargado de establecer los límites a las prácticas de los agentes que, actuando según su interés particular, podrían impedir una construcción armónica en la ciudad. Así, el planeamiento urbanís-

tico condiciona las actividades y voluntades de los agentes urbanos, intentando reducir desequilibrios, desigualdades e injusticias a través del establecimiento de correcciones y compensaciones.

Así, si bien el planeamiento urbanístico es un instrumento, una norma con capacidad coercitiva y jurídicamente reconocida, también es una idea de ciudad futura que se diseña a través de un plan donde se establecen las voluntades de la comunidad. Desde este punto de vista, el planeamiento no es un simple instrumento técnico, sino que ejemplifica el interés por gobernar las transformaciones territoriales y escenifica un proyecto de colectividad. Así pues, en tanto que proyecto común es necesario que sea elaborado desde la misma comunidad. Es decir, la planificación del territorio deviene un proceso de decisión con carácter participativo. La elaboración implica, por tanto, la mediación entre las posiciones contrapuestas de los diferentes agentes urbanos para llevarlas a situaciones de acuerdo, de manera que el futuro diseñado sea compartido. Y como ente público y representante de lo colectivo, es a la administración —especialmente a sus responsables políticos— a quien le corresponde esta tarea.

Actualmente, cuando la complejidad de lo urbano es más acusada, cuando la fragmentación y polifonía de la sociedad son más evidentes, es más necesario reforzar el carácter participativo del planeamiento. Si no se incorporan los diferentes intereses de los agentes urbanos, si no se conocen las ideas de futuro de la ciudad que pueden tener cada uno de ellos, si el planeamiento se elabora solo desde la perspectiva técnica, que establece unas reglas de juego basadas en el saber científico-técnico, el carácter conflictivo del planeamiento aparece con virulencia. Si se presenta como un proyecto cerrado y definitivo, las posibilidades de que surjan reacciones de rechazo son más probables. Así, la falta de canales de diálogo y participación en el seno de los procesos de planificación urbanística es un factor que contribuye a la proliferación de los conflictos territoriales, ya que la ciudadanía ve en la protesta una vía para hacer oír sus deseos y desazones.

La necesidad del plan para el gobierno del territorio

Desde finales de los años ochenta se ha sostenido que, en un mundo complejo y cada vez más cambiante, el futuro es difícilmente previsible y, en consecuencia, se ha argumentado que el planeamiento

urbanístico resulta un instrumento inadecuado: requiere demasiado tiempo para su elaboración y los resultados se visualizan a largo plazo. También se ha enfatizado que dibuja una fotografía futura del municipio de forma estricta y cerrada, que no encaja en un mundo volcado a los cambios acelerados.

En un contexto de crisis del Estado del bienestar, de auge de las corrientes neoliberales y con un predominio de procesos de ocupación del suelo en dispersión y de forma anárquica se han desarrollado distintas estrategias para combatir la supuesta rigidez del plan.

Mecanismos de flexibilización del planeamiento

La lucha entre el plan y el proyecto es la manifestación más ejemplar de la voluntad de flexibilizar el planeamiento. La predilección por el proyecto se ha justificado por ser más rápido en la actuación, por sus fuertes capacidades de adaptación a los cambios y por desencadenar efectos en las áreas circundantes a la zona remodelada. Sin embargo, la fragmentación de la planificación del territorio a través de la elaboración de múltiples proyectos urbanos ha comportado la pérdida de la globalidad de las transformaciones urbanas (Navarro, 1999).

Asimismo, la introducción de modificaciones puntuales con el plan ya aprobado definitivamente ha sido un mecanismo utilizado para resolver su supuesta rigidez ante escenarios no previstos (Font, 2003). En algunos casos, son la salida a la falta de actualización del planeamiento existente. Por ejemplo, los municipios afectados por el Plan General Metropolitano de Barcelona (vigente desde 1976), que sigue unas necesidades urbanísticas previstas desde la óptica de 1976, no siempre coincidentes con las actuales, encuentran en este trámite la vía para cambiar las propuestas.

El uso de las modificaciones puntuales también está relacionado con las dificultades económicas de los municipios. En las últimas décadas, los ayuntamientos han visto como sus agendas políticas se ampliaban progresivamente, si bien se mantenía el precario sistema de financiación. En consecuencia, los gobiernos municipales han buscado fórmulas para poder complementar sus arcas y, a veces, se han mostrado dispuestos a aceptar propuestas de agentes privados que no estaban previstas en el planeamiento vigente. A menudo el procedimiento utilizado ha sido la firma de un convenio urbanístico

entre el ayuntamiento y el promotor, a través del cual se propone la recalificación de unos terrenos a cambio de una cierta cantidad de dinero que la administración ingresa. Así, tal propuesta de recalificación no es legítima en su lógica urbanística o territorial sino que responde a intereses particulares o municipales ajenos al urbanismo a través de actuaciones urbanísticas fragmentadas (Burriel, 2008). En otras ocasiones, los ayuntamientos se han mostrado dispuestos a acoger nuevas infraestructuras o servicios (vertederos, campos de golf, circuitos de motor, etc.) impulsados a menudo por agentes privados y/o con el apoyo de la administración supramunicipal. En estos casos, para evitar modificar el planeamiento se utilizan las denominadas actuaciones de interés público en suelo no urbanizable (tal y como establece la Ley de urbanismo catalana). Esta fórmula permite ubicar instalaciones en suelos protegidos por interés agrícola o paisajístico. En resumen, el instrumento de la modificación puntual ha sido utilizado para ubicar en los municipios *artefactos* que no habían sido previstos en el planeamiento y que por su entidad comportarían un replanteamiento del modelo territorial del municipio. En definitiva, se aprovecha este proceso administrativo como un atajo para evitar el camino de la revisión del planeamiento, considerablemente más largo (Burriel, 2008). La debilidad de algunos ayuntamientos que no saben, no pueden o no quieren tomar la iniciativa y diseñar su propio desarrollo territorial, hace que a la práctica se sigan las propuestas de unos promotores privados —poderosos y con las ideas claras— sin que antes ni los decisores municipales ni la ciudadanía hayan debatido sobre sus prioridades. Este modus operandi pone de relieve cómo determinados agentes tienen una mayor incidencia en la ordenación territorial respecto a otros y es precisamente esta descompensación entre las capacidades de participación de agentes económicos privados y sociedad civil la que está en la raíz de muchos conflictos territoriales. Así, la existencia de una buena jerarquía de planes territoriales permitiría establecer un marco de acción —con posibilidades y limitaciones— en el cual situar las actuaciones de los municipios. Por otro lado, también en estos procesos se evidencia la fuerte autonomía municipal en el campo del urbanismo, ya que las Comisiones Territoriales de Urbanismo, que deberían tener la capacidad de alertar cuando las propuestas

están más orientadas a beneficiar ciertos intereses privados en detrimento de aquellos públicos, intervienen solo en la última fase del proceso de aprobación.

Si entendemos el plan como la expresión de las intenciones colectivas (de Terán, 1984), el uso de las modificaciones puntuales en determinados casos resulta inadecuado. Es decir, el proceso de reflexión y consenso que comporta su redacción, que acaba cristalizando en el diseño de un modelo futuro de la ciudad, una vez aprobado definitivamente no puede ponerse en duda de forma continuada. Frente al consenso del gobierno, equipo técnico, agentes económicos y sociedad civil, después de un largo proceso de elaboración, la llegada de propuestas urbanísticas —ideadas desde lógicas supra-municipales, económicas, políticas o interesadas— representa una sacudida profunda de los preceptos del plan: pone en duda aquellos acuerdos adoptados y opta por nuevas estrategias, basadas en otros criterios, que se razonan de forma fragmentada, en un momento preciso y para un lugar en concreto.

La aparición de nuevos instrumentos

Otra forma de expresión de la flexibilización del planeamiento ha sido la aparición de nuevos instrumentos, como el planeamiento estratégico. Este ha perseguido menos la ordenación física del territorio y se ha orientado hacia formas de gestión más abiertas y poco legisladas. Aunque a menudo se ha presentado como una alternativa al planeamiento urbanístico, al quedar limitado a la definición de una diagnosis y a la búsqueda de consenso sobre unos principios generales no parece que pueda serlo (Ferrer y Sabaté, 1999). Se ha planteado como un proceso en el cual administración y agentes socioeconómicos consensuan una imagen-objetivo para un determinado territorio y diseñan las estrategias necesarias para conseguirla. En este sentido, ha sido presentado e implementado como un sistema de planificación más abierto hacia los agentes, más amable en su lenguaje y menos rígido en su aplicación. Ciertamente, no cuenta con el lenguaje técnico-jurídico del planeamiento urbanístico: no territorializa sus propuestas, no clasifica ni califica el suelo, no establece criterios de edificación ni determina aprovechamientos. En definitiva, no normativiza el desarrollo territorial, no pone límites ni obligaciones pero tampoco derechos. Por su preferencia por los

proyectos, recoge una serie de acciones (tendencialmente genéricas) que acaban siendo una declaración de intenciones. Así pues, el plan estratégico es un documento que goza de gran flexibilidad, porque no tiene capacidad coercitiva y, por tanto, no tiene garantías de ejecución, sino que depende de la voluntad de aquellos que han contribuido a formularlo.

La voluntad de flexibilizar el planeamiento (ya sea modificándolo o creando nuevas figuras de planificación) se da en un contexto de crisis del sector público, el cual, ante la falta de recursos y/o la presión de determinados agentes, opta por nuevas fórmulas de gestión de la ciudad. Convenios, pactos, consorcios y partenariados son algunos de los instrumentos utilizados, abriendo la puerta a las actuaciones urbanísticas de los intereses privados (Font, 2003). Por lo tanto, aparece el riesgo de que se pierda de vista que la ordenación urbanística es una tarea pública y colectiva (Campbell y Fainstein, 2003), y que se oriente a asegurar las plusvalías a los promotores inmobiliarios (Navarro, 1999). Además, la creación de instrumentos paralelos al planeamiento urbanístico representa la extracción de los espacios de decisión colectiva vinculados al proceso de elaboración del mismo.

De la deconstrucción a la refundación del plan

La voluntad de flexibilizar el planeamiento urbanístico implica que este sea continuamente variado y modificado para que se pueda adaptar a nuevos cambios y tendencias, actuando en clave de actualidad y buscando un impacto rápido. De esta forma el plan pasa a ser un catálogo de proyectos razonados de forma más o menos independiente y con la pretensión de resolver cuestiones concretas, en detrimento de un planteamiento previo y global (Snido, 2002). El planeamiento urbanístico abandona, por tanto, su carácter prospectivo y correctivo, pues se considera que no es capaz de determinar cambios a las tendencias existentes, y en consecuencia, deja de pensar en clave futura.

En consecuencia, las reivindicaciones de superar la rigidez del plan acaban por deconstruirlo al ir perdiendo progresivamente sus objetivos y pasar a ser un simple proceso burocrático alejado de la ciudadanía. Deja, así, de ser aquel instrumento de gobierno y ordenación de las transformaciones territoriales con capacidad de

anticipación, que establecía un modelo territorial consensuado, con unos objetivos a largo plazo después de un debate público y —favorecido por el ascenso neoliberal— se convierte en un documento de gestión territorial que opera dentro de la dinámica de los mercados, acogiendo e incluyendo actuaciones pensadas fuera de las instancias públicas. En definitiva, la voluntad de flexibilizar el planeamiento muestra la oposición a la planificación y al objetivo de emprender tareas de gestión (Sabatini, 1997). La rotura de los acuerdos previamente establecidos durante el proceso de planificación y que el plan certifica, implica una fractura tanto de aquellos consensos instaurados como del modelo territorial establecido. Es precisamente por estos motivos que se tiende a facilitar el surgimiento de conflictos, ya que aquellos actores que habían tomado parte en el proceso de elaboración del planeamiento pueden considerar vulnerada su participación.

Por tanto, cuando se argumenta que en los tiempos actuales el futuro es demasiado incierto para ser planificado, se está atacando al corazón de las intenciones del planeamiento urbanístico: el diseño de un futuro colectivo mejor a través del condicionamiento de aquellas dinámicas negativas existentes. Desde este punto de vista, el planeamiento no puede ser flexible, porque imposibilita que desarrolle sus objetivos y hace imposible cualquier diseño de futuro (Indovina, 2006).

Al planeamiento se le otorga una tarea para nada fácil: construir un futuro, que siempre es incierto y los complejos y rápidos tiempos actuales representan un nuevo reto. Ahora más que nunca se requiere una mejor diagnosis local de los factores endógenos y exógenos que pueden influir en las dinámicas territoriales y de los efectos que producirán las intervenciones planificadas, de manera que el plan establezca mecanismos e instrumentos que permitan gobernar estos procesos. En definitiva, ante la celeridad de los cambios no se debe optar por la relajación de la planificación, sino que precisamente este nuevo contexto pide una mayor y mejor actuación desde las instancias políticas, que tenga como objetivo proyectar los cambios hacia la dirección que interesa a la propia comunidad, trascendiendo a los intereses parciales.

Los espacios de participación en la planificación del territorio

Las limitaciones del trámite de información pública

En Cataluña, la estructura de la tramitación del planeamiento urbanístico no ha sufrido cambios profundos en las sucesivas reformas de las leyes del suelo o urbanismo respecto lo que estableció la primera Ley del Suelo de 1956 (Cruz, 2010). En la legislación española y catalana, los derechos de información y participación han sido reconocidos de manera formal desde finales de los años setenta, y desde entonces se establecieron dos momentos de información pública como mecanismos para que la ciudadanía interviniese en el proceso de elaboración del plan.

A la práctica, la información pública se ha convertido en un trámite burocrático, limitado a la defensa de los derechos de la propiedad inmobiliaria. Pocas veces se plantean cuestiones generales y de interés común o se discuten intenciones, ideología o principios abstractos (Gaja, 2005). En cierta forma, abrir al público de esta forma el planeamiento urbanístico, para que quien quiera se pronuncie, evidencia que el saber técnico y la autoridad política se imponen ante el saber ciudadano (Allmendinger, 2002; Martínez, 2008).

El sistema de exposición pública influye en el grado de implicación que pueden tener los diferentes agentes urbanos: si los constructores, promotores inmobiliarios o grandes propietarios suelen estar al corriente de las actuaciones urbanísticas municipales (ya que actúan en función de estas), la ciudadanía resulta el agente más débil ya que no siempre tiene la capacidad para seguir las actuaciones de la administración pública.¹ Cuando las propuestas están en información pública, un mes resulta demasiado corto para poder formular propuestas alternativas. Esta estrechez de tiempos implica que las alegaciones se reduzcan a la defensa de los derechos

1. El tradicional anuncio del inicio de la exposición pública en los boletines oficiales no presupone que la ciudadanía lo conozca, ya que son de lectura poco frecuente. En Cataluña, si bien el Reglamento de la ley de urbanismo de 2006 obligó a utilizar medios telemáticos para anunciarlo, a veces pasan desapercibidos para gran parte de la población, porque coincide con el período de vacaciones (Delgado, 2007).

propios y se tenga la sensación que no ha habido espacio para hacer aportaciones. La limitación a las obligaciones legislativas ha acabado institucionalizando unos procedimientos burocratizados de presentación de alegaciones que, además, no siempre son respondidas de forma personalizada, cuando no impera el silencio administrativo (Gaja, 2005).

En Cataluña, este sistema fue complementado con la aprobación de la Ley de urbanismo de 2002, la cual obligaba, cuando se iniciaba la redacción del plan de ordenación urbanística municipal a aprobar un programa de participación ciudadana. Aunque la ley no establecía ninguna actuación en concreto, tenía la voluntad de ampliar los momentos de participación. Sin embargo, los 93 planes aprobados entre 2003 y 2009 —bajo estas nuevas directrices— no presentan datos demasiado satisfactorios: el 40% de municipios no organizó actos informativos complementarios a los períodos de información pública; el 30% no utilizó medios telemáticos y, en definitiva solo el 17% de los municipios organizó actos de participación sustantiva (Martí-Costa, 2009). Por lo tanto, los trámites de información pública continúan representando los principales momentos y formas a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en el planeamiento y, siguiendo a Arnstein (1969), no podríamos calificarlos de participación. En su escala de participación ciudadana, el sistema de información pública estaría situado entre el eslabón de la información (que tiene un carácter unidireccional y no prevé espacios para la negociación ni la deliberación) y el de consulta (que recoge opiniones pero que no se garantiza que se recojan todas).

De todos modos, algunos equipos de gobierno han optado por instaurar canales de diálogo más o menos informales con la ciudadanía. Este fue el caso a finales de los años setenta y principio de los ochenta, cuando por iniciativa propia organizaron exposiciones, seminarios, conferencias o reuniones para debatir las propuestas urbanísticas y acordarlas con agentes, entidades y ciudadanía (Ferrer y Sabaté, 1999). Actualmente, la voluntad política de aproximarse a la ciudadanía para escuchar —de forma informal y espontánea— quejas, peticiones, sugerencias o ideas ciudadanas, y para comunicar a priori las actuaciones urbanísticas que se pretenden emprender, responde a una manera de hacer y de entender la política por parte del equipo de gobierno en cuestión pero también a un interés y

una cultura democrática ciudadana. En algunos municipios, por tradición histórica, por una buena estructuración de asociaciones y entidades cívicas, o por unos componentes identitarios arraigados, es más acentuada la disposición de la ciudadanía a tomar parte en los procesos de decisión y a hacerlo de forma negociada.

Nuevos retos para los equipos técnicos

En sus orígenes, la elaboración del planeamiento urbanístico se encargaba a unos expertos que tenían los conocimientos técnicos para confeccionar los planes adecuados para mejorar el funcionamiento de las ciudades. Esta relevancia del saber técnico en el proceso de redacción, se mantiene arraigada. Buena prueba de ello es el articulado de la legislación urbanística, que concede a la ciudadanía la validación de unos planes elaborados por un equipo técnico. Sin embargo, la fragmentación y complejidad que caracterizan a la sociedad actual piden una mayor interacción entre equipos técnicos y ciudadanía. Se debe empezar a construir la ciudad a partir de la percepción de la ciudadanía, en tanto que es la que mejor conoce los déficits de su entorno y la destinataria final de los planes (Gigosos y Saravia, 2010). Los técnicos, pues, deben formular (a partir de la recogida e interpretación de las propuestas vecinales) un proyecto que resuelva sus necesidades (Domingo y Bonet, 1998). Asimismo, una mayor comprensión de las necesidades ciudadanas también requiere una mayor interdisciplinariedad de los equipos redactores, que deben ser capaces de hacer análisis más integradoras de las preocupaciones ciudadanas (Montclús y Guàrdia, 2003). Todo ello contribuiría a que los posibles conflictos aparecidos a posteriori resulten menos enconados y más negociables.

Es cierto que el campo del urbanismo presenta ciertas dificultades a la hora de implementar procesos de deliberación. El lenguaje técnico, los impactos de sus previsiones y la ejecución a largo plazo dificultan que la ciudadanía pueda rebatir unas propuestas hechas por equipos técnicos especializados. Aún más cuando la apertura de espacios de información se hace una vez aprobado el anteproyecto, ciñendo el debate a los pros y contras del mismo. Ello requiere dominio del lenguaje técnico y cierta capacidad para interpretar los planos y entrever las afectaciones concretas de las propuestas. Ante estas dificultades, es necesario trasladar el debate público a las fases

más embrionarias de gestación del plan, de modo que se permita incorporar el conocimiento de la experiencia vivida cotidianamente. Por otro lado tenemos el reto de saber gestionar los intereses depositados en el mismo planeamiento urbanístico. La previsión de nuevas extensiones de suelo urbanizable o la conversión de determinados usos es información clave para determinados agentes económicos, que pueden hacer movimientos de compra y venta de terrenos. Determinadas decisiones sobre el régimen y las tipologías del suelo hechas públicas antes de las aprobaciones pueden acabar privilegiando unos agentes frente a otros.

Hacia una planificación más democrática

Desde finales de los noventa han aparecido una serie de metodologías y procesos que tienen como objetivo regular de manera formal los canales de intervención de la ciudadanía en las políticas públicas. Se han calificado estos métodos e instrumentos como «procesos de participación ciudadana», asimilando que la participación equivalía a la implementación de unos procedimientos formales, estructurados y promovidos desde la administración pública y excluyendo otros mecanismos más informales y espontáneos surgidos desde la sociedad civil. Esta tendencia se debe a que estos últimos no garantizan las mismas posibilidades para todo el mundo y en cambio las metodologías estructuradas son democráticamente más justas.

Son procesos que se enmarcan en una corriente que pretende abrir las redes de decisión, tradicionalmente cerradas a los ámbitos administrativos e institucionales, al resto de agentes. Los procesos formales de participación suelen dirigirse a colectivos más diversos, estar limitados en el tiempo (normalmente se asocian a una política concreta) y a establecer dos fases, una primera de diagnóstico y una segunda de propuesta. El objetivo de garantizar unas mismas oportunidades a todos aquellos que toman parte del proceso se consigue estableciendo unas reglas: la selección de una muestra representativa de la población (por edad, sexo, o colectivos sociales), la limitación de los temas a discutir, o del tiempo de duración son algunos ejemplos. Precisamente la limitación del tiempo, la selección de una muestra restringida y la representación promocionada de ciudadanos/as adheridos/as a asociaciones son algunas de las críticas surgidas. Asimismo, la elaboración de una diagnosis o de las propuestas se

lleva a cabo a partir del consenso de una serie de prioridades que se debaten con la dirección de un dinamizador que, a través de instrumentos didácticos (cartulinas, post-it, adhesivos) asiste a los participantes durante el proceso. Unos procedimientos demasiado pautados, encargados a empresas privadas que aportan trabajadores que a menudo tienen menos conocimiento de la realidad local que los mismos participantes, o la coexistencia de ciudadanos no asociados con aquellos activos, en entidades y plataformas que están al día de las necesidades de la ciudad, son algunas de las cuestiones que aún no han sido resueltas.

Más atrevidas son las propuestas de planificación comunicativa formuladas desde los países anglosajones, en las cuales se pone énfasis en la creación de unos procesos de participación donde toman parte todos los agentes urbanos (incluso aquellos que tienen intereses privados y económicos fuertes), que deberán emprender un proceso de diálogo y comunicación a través del cual consensuar sus propuestas (Innes, 1996; Healey, 1997; Forester, 1999). Este giro comunicativo concibe la planificación como un proceso deliberativo en el cual el planificador debe conseguir que los agentes implicados interaccionen (Healey, 1997). Durante el proceso de planificación debe existir un intercambio genuino entre ciudadanía y planificadores, ya que se considera que si los planes se dibujan desde los despachos y no se gestionan los conflictos, están condenados al fracaso (Forester, 1987). La legitimidad y eficacia de la acción de planificación depende de la capacidad de promover consensos a través de las prácticas de diálogo, y el proceso de comunicación es entendido como un aprendizaje social. El objetivo es, pues, contribuir a una democracia deliberativa que reconoce y respeta la pluralidad y la diferencia (Forester, 1998). Así, el rol de los técnicos es más complejo: servir a las autoridades políticas, responder a los mandatos legales, a las visiones profesionales y a las demandas ciudadanas, todo al mismo tiempo (Forester, 1987). Para evitar que en el proceso deliberativo los actores más poderosos consigan resultados en beneficio propio, se establecen procesos de mediación, en los cuales se debe favorecer a los desempoderados para neutralizar las relaciones desiguales (Friedmann, 1998, 2000; Sandercock 1998a, 1998b).

La incorporación de la voz de la ciudadanía en el planeamiento urbanístico: hacia la gestión de los conflictos territoriales

En la ciudad posmoderna y neoliberal la concepción del planeamiento como instrumento capaz de gobernar las transformaciones territoriales se ha puesto en duda y ha sido considerado un impedimento ante las rápidas dinámicas de cambio del mundo actual. La voluntad de hacerlo adaptable a las nuevas circunstancias ha desencadenado una actuación urbanística caracterizada por la fragmentación y la solución particular, a menudo razonada al margen del mismo planeamiento. En consecuencia, ha pasado a ser concebido como un instrumento meramente técnico, como un trámite de necesaria ejecución para cumplir con la normativa, y ha perdido capacidad para anticiparse y aplicar su carácter correctivo. La opción por esta planificación débil ha acabado haciendo caer el plan en una crisis de identidad, que ha perdido el significado de proyecto compartido, producto de una cultura y una ciudad concretas.

El proceso de deconstrucción sufrido ha contribuido a facilitar el surgimiento de conflictos territoriales.² La ciudadanía, que a menudo se ha visto carente de canales suficientes para conocer la actuación de la administración, acaba mostrando su rechazo a través de la protesta y reclamando su voluntad de tomar parte en las decisiones. En el proceso de redacción del planeamiento, la preocupación por diseñar de forma colectiva y consensuada un modelo de ciudad futura se ha diluido. Además, las formas tradicionales de gobierno del territorio, donde reinaban tanto la autoridad del gobierno como la racionalidad técnica, han entrado en crisis y las aproximaciones *top-down* resultan anacrónicas ante una sociedad plural y madura que reclama ser consultada y poder intervenir en las decisiones que la afectan.

Es necesario revalorar la planificación del territorio, concibiéndola no solo como una actividad técnico-científica sino también como un proceso social complejo. Entender la planificación como

2. Esta no es la única causa, pero sí una de las más destacadas en relación con la planificación del territorio. Para un análisis más detallado, consultad Cruz (2010).

un proceso de diseño colectivo del futuro de la ciudad implica revalorizar el papel de la ciudadanía durante su redacción. Su rol activo en el momento de confeccionar el planeamiento permite una mejor interpretación de la realidad urbana, una mejor comprensión de las consecuencias para los habitantes y una mejor aceptación de los beneficios y las obligaciones que comporta (Trapero, 1994). Sin embargo, hay que tener presente el peligro de caer en operaciones retóricas y manipuladoras, o de instaurar procesos de participación solo para legitimar decisiones ya tomadas.

Por otro lado, la creación de estos canales de participación puede contribuir a reforzar el sentimiento de pertenencia, de identidad colectiva y de preocupación por lo común. Además, fomenta el desarrollo de una cultura de la negociación que podría evitar el surgimiento de conflictos territoriales donde los posicionamientos de ambas partes tienden a enroscarse y se acaban estableciendo vencedores y vencidos. Al fin y al cabo, la instauración de canales de participación en torno a las actuaciones urbanísticas podría contribuir a que la implementación del planeamiento fuera más plácida, evitando así posteriores sorpresas con el surgimiento de unos conflictos que tanto políticos como técnicos no imaginaban.

La apertura de los procesos de planificación urbanística a la ciudadanía permitiría que aquellas aportaciones que son formuladas a partir del estallido de los conflictos territoriales se hicieran durante el proceso de redacción, de manera que podrían ser debatidas, contrapuestas y negociadas. Si concebimos las formas de protesta y manifestación como formas de participación, sería enriquecedor que la labor emprendida por los colectivos sociales y vecinales se pudiera incorporar a lo largo del proceso de planificación, estableciendo canales para acoger sus reivindicaciones en la toma de decisiones.

Dependerá de la voluntad de los gobiernos ceder poder de decisión a la sociedad civil y de la disponibilidad de los planificadores de librar poder técnico para que se pueda llevar a cabo una redistribución del poder. Este proceso pide que no se privilegie a asociaciones o colectivos tradicionalmente influyentes, puesto que es necesario facilitar la integración de los colectivos más débiles en el proceso de decisión. Estas cuestiones piden un refuerzo de la comunicación y el diálogo como métodos básicos en la elaboración del planeamiento. Sin caer en idealizaciones que obvian los desequi-

librios de fuerzas que presentan los agentes urbanos, hace falta que los responsables políticos emprendan su tarea de mediación y que los equipos técnicos se pongan a disposición de la ciudadanía para traducir en propuestas técnicamente viables sus deseos.

La voluntad para avanzar hacia formas más participativas de gobierno no responde al objetivo de evitar o eliminar los conflictos. En una sociedad compleja y polifónica, donde actúa una multiplicidad de agentes, el conflicto es inherente e inevitable. Se propone canalizar de forma más constructiva y democrática los distintos posicionamientos para evitar recaer de forma continuada en la pura confrontación. Desde este punto de vista, hace falta leer la diversidad de intereses presentes en la sociedad como una oportunidad para desarrollar un proceso de planificación científico y creativo.

En definitiva, es necesario que las administraciones tengan coraje político y convicción democrática para asumir su función, construyendo procesos interactivos de gobierno que admitan la construcción colectiva, participativa y creativa de la ciudad. Hace falta, pues, abandonar la desconfianza sobre la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones sobre asuntos complejos. A la vez es necesario que la ciudadanía recupere el interés en lo público y lo colectivo y adopte posicionamientos propositivos, contribuyendo así al diseño de la ciudad y a la cohesión social.

