



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL URBANISMO. ¿RADICALIZAR LA DEMOCRACIA O DEMOCRATIZAR EL ESPACIO?

*Josep Vicent Boira Maiques*

Tres datos iniciales tal vez permitan centrar la cuestión que nos atañe. Deben tomarse por lo que son, elementos aislados que no pueden sustentar por sí solos una tesis, pero que sí permiten dibujar un juicio rápido e inicial: urbanismo y participación ciudadana son términos generalmente muy mal avenidos, aunque pensemos, como Joan Subirats (2002), que son elementos de una relación inevitable.

El primero de los datos ha sido publicado recientemente por Clemente Navarro (2001). Nos proporciona la visión exterior del binomio que manejamos. Se trata de los índices de "realización" de los consejos consultivos municipales en los municipios españoles. Estos consejos son entes sectoriales que agrupan vecinos y asociaciones de todo tipo interesados en el tema, además de técnicos y autoridades municipales. Navarro ha realizado el interesante trabajo de aplicar un "índice de realización" a los municipios españoles, índice que muestra la diferencia entre el porcentaje de municipios que consideran en sus reglamentos la creación de estos consejos consultivos y el porcentaje de ellos en los que realmente éstos se han puesto en marcha. El resultado no permite dudas: el tema sectorial con menor índice de realización de los nueve analizados (servicios sociales, juventud, educación, deportes, mujer, cultura, medio ambiente, desarrollo y empleo y urbanismo) es el de urbanismo, con menos del diez por ciento de consejos creados. Con los mejores índices y a mucha distancia quedan todos los demás, especialmente los que entienden de servicios sociales (75 por ciento de cumplimiento), juventud, educación, deportes e incluso -y no se me tome a mal-, mujer. Estas cifras, siendo del año 1993, no deben haber variado demasiado en los últimos años, aunque es muy posible que, como todas las cosas, incluso hayan ido a peor.

El segundo dato se refiere a la participación de ciudadanos y ciudadanas en los distintos ámbitos sectoriales del municipio de Barcelona. Las cifras nos las vuelve a proporcionar Navarro (2001). A diferencia del caso anterior, en éste, se trabaja con un denominado "nivel de presencia" que traduce los instrumentos de participación en los distintos distritos de la capital catalana, desde una comisión a un consejo, de una audiencia a un fórum, de una coordinadora a una ponencia o mesa. Los dos ámbitos sectoriales donde el "nivel de presencia" de la participación ciudadana en cualquiera de sus formas es más bajo son "urbanismo y vía pública" y "seguridad y prevención". Nuevamente mujeres, juventud, gente mayor, deportes o escuelas se caracterizan por concitar mayor "nivel de presencia" de la participación. Navarro (2001:114) adelanta perspicazmente una explicación: "La mayor presencia de instrumentos de participación ciudadana se encuentra en aquellos ámbitos sectoriales donde es más fácil personalizar la demanda (deportes

o escuelas) o focalizar al grupo poblacional (gente mayor o juventud), mientras que su presencia es menor en sectores generalistas y universalistas". Siendo una reflexión interesante y cercana al problema, no llega a explicar plenamente la mala relación entre urbanismo y participación. Esperemos que, a lo largo de este artículo, lo podamos hacer.

El tercer y último dato nos viene de dentro del binomio participación-urbanismo. Navarro se centraba en los aspectos exteriores, esto es, en la formalización administrativa de la participación o en cómo el urbanismo se puede someter a examen por los ciudadanos, con resultados realmente decepcionantes hay que decir. Un último apunte nos viene proporcionado por la reacción de la gente, de los ciudadanos ante la administración. En un paso previo a la formalización de entes para resolver los problemas, se halla la pura manifestación de esos problemas, las quejas de los ciudadanos ante la actuación de quienes ostentan gran parte del poder, es decir, la administración. En octubre de 2002 fue presentada en Valencia la memoria anual del defensor del pueblo valenciano, denominado *síndic de greuges*. Del total de quejas presentadas ante esta institución durante el año 2001, sólo el once por ciento provinieron de un amplísimo ámbito denominado "urbanismo, vivienda y medio ambiente". Conociendo la activa disposición de los grupos ecologistas locales y lo proclive de la actual administración autonómica valenciana a destruir el medio ambiente -es decir, a construir en él-, podríamos apostar a que la mayor parte de las 263 denuncias recibidas ni siquiera hacen referencia al urbanismo en sí, sino que deben ir dirigidas a actuaciones -más valdría decir destrucciones- públicas sobre el entorno. Nuevamente, los servicios sociales, con el 57 por ciento de las quejas, se alzan con el primer lugar en las preocupaciones y en las denuncias de los ciudadanos. Un apunte al margen: ¿se dará alguien por aludido ante las tres coincidencias relativas a los servicios sociales? De hecho, éste es el sector que, en una lectura transversal de los datos apuntados, se llevan la palma en cuanto a quejas, pero también en cuanto a comisiones creadas para resolverlas.

De los tres datos comentados, obtenemos unas cuantas impresiones generales, además de lo deficiente de nuestros servicios sociales. En primer lugar, que urbanismo y participación no suelen ser precisamente los ámbitos preferidos para la participación ciudadana. En segundo lugar, que la administración -en este caso, la de Barcelona, pero podemos imaginar que todavía peor el resto- tampoco tiene gran interés en fomentar este binomio. Y, en tercer lugar, que o bien el urbanismo y la actuación pública en esta materia que se hace en nuestro país -en este caso, en el País Valenciano, pero también sería así en otras comunidades autónomas- llena de felicidad a los ciudadanos y por ello no mueven más que a una de cada diez denuncias (incluidas las promovidas por la vivienda y el medio ambiente), o bien piensan que no vale la pena protestar y, siguiendo los sabios principios cristianos o estoicos, adoptan la resignación y la templanza como la más útil de las filosofías a la hora de enfrentarse con el tema del urbanismo.

Sinceramente, creo que más bien nos encontramos ante esta última opción. De hecho, estamos ante un círculo cerrado que se autoalimenta. Cuanto menos se hace participar a los ciudadanos en el urbanismo de nuestras ciudades, menos útil consideran denunciar las atrocidades cometidas. Y cuanto menos denuncias se realizan, menos energía pone la administración



en fomentar la participación con instrumentos concretos. Claro que ésta es una forma beatífica de considerar la cuestión. Si quisiéramos pensar mal, podríamos decir, usando una expresión bien conocida en catalán, que a la administración que entiende de urbanismo "*ja li va bé*" la situación actual, es decir, le conviene no dedicar demasiada energía a permitir la "intromisión" a los ciudadanos, reservando la ciudad para quien de verdad la construye y la crea: los arquitectos y los constructores.

Hace pocas fechas, el alcalde de una de las cuatro grandes ciudades catalanas acusaba de pusilánime a un compañero de altas responsabilidades por hacer demasiado caso a arqueólogos e historiadores -y tal vez a algunos vecinos- en un ya famoso a la vez que sorprendente yacimiento urbano. Sus palabras textuales identifican una razón de ser: "Tenía que haber hecho más caso a los arquitectos en lugar de tener tanto miedo a los arqueólogos". Mientras la ciudad sea una cuestión de testosterona, me temo que participación y urbanismo nunca se llevarán bien. Aquella primera autoridad remachaba su intervención con la frase que ha hecho de las ciudades españolas las más letales de Europa en materia de patrimonio: "Ni la arqueología ni ninguna ruina pueden condicionar ni la vida de un barrio, ni el progreso de la ciudad". Cuando el "progreso" de una ciudad se entiende de esta forma, ¿quién será el que tenga derecho a decidir sobre el futuro de una ciudad? Me temo que no sus ciudadanos.

El resultado de este largo preámbulo no puede ser más pesimista: hoy en día, y muy a nuestro pesar, en la relación urbanismo y participación ciudadana hay más argumentos para estar abatido que esperanzado. La eclosión de jornadas, seminarios, congresos y libros que tratan el tema de la participación se ha producido en relación inversamente proporcional al derecho a la ciudad, al derecho a decidir sobre el propio espacio.

Y he aquí una de nuestras tesis: Si no hacemos de la participación ciudadana un derecho ligado a la esencia propia del espacio, a cómo se entiende la ciudad y en general el espacio urbano, pienso que cada vez será menos importante la miríada de instrumentos que los técnicos piensan (pensamos) para canalizar la participación de los ciudadanos en los temas urbanos. Se convertirán en una cortina de humo, una excusa para no abordar el auténtico debate: a quién pertenece el espacio urbano, quién puede decidir sobre la ciudad.

Aunque intentaremos desarrollar esta idea a lo largo de estas páginas, avancemos una reflexión: lo que la ley considera como normativo para toda intervención en un espacio natural, como es un estudio de impacto ambiental, debería ser aplicado igualmente para el espacio de la ciudad. De la misma forma que el espacio natural tiene unos valores defendibles que, mal que bien, van calando en la mentalidad de todos y que ya forman parte intrínseca de su propia esencia, así debería ser considerado el espacio urbano. Éste tiene unas cualidades tales que obligatoriamente debería hacerse partícipe a los vecinos, a sus habitantes ante cualquier intervención de mejora, de reforma, de obra pública o privada. De hecho, si no se crea una especie de "estudio de participación ambiental" obligatorio por ley, la participación en el urbanismo será siempre una gracia, en el doble sentido del término: una prerrogativa de administraciones progre-

sistas y sensibles o una pérdida de tiempo, una pantomima, una “gracia”, pues, para los ciudadanos, ya bastante preocupados en sobrevivir a cada jornada de trabajo, que no servirá sino para desmotivar todavía más a una ciudadanía ya poco animada.

## 1. La esencia del problema es que no son dos términos intercambiables

Participación en la ciudad no es exactamente igual que ciudad en la participación. De hecho, aunque podemos interpretarlos como procesos convergentes, no siempre necesariamente llegan al mismo final. Me explicaré.

La diferencia entre ambas frases está en dónde ponemos el punto de mira: si en la ciudad o en los procesos de participación. Si nosotros hablamos de participación en el urbanismo, estamos poniendo por delante de todo el concepto urbanismo, o, para ser más exactos, el concepto de espacio urbano. Si en cambio elegimos el urbanismo en la participación, nos centramos en los instrumentos. La primera expresión sitúa el objeto (la ciudad, en este caso) en el centro de nuestras preocupaciones y, como hemos dicho, hace del derecho a la ciudad, una cualidad intrínseca a su propia naturaleza. No se entiende la ciudad desligada del derecho de sus habitantes a decidir, pero no tanto porque sean derechos inherentes a los ciudadanos o a la comunidad local, sino porque es una esencia de la forma de entender ese mismo espacio. Las formas de la participación serían, por ello, una consecuencia lógica. La segunda, al centrarse en los instrumentos, permite mucha más libertad de movimientos para quienes no creen en el derecho de los vecinos a decidir sobre su entorno urbano. Pueden resolver el expediente con más o menos instrumentos, con más o menos grado de apertura y tolerancia.

Como toda interpretación, también ésta es discutible. Pero me gustaría transmitir la idea, explicitada ya por otros muchos antes que yo, que no basta con procesos de descentralización administrativa, con la creación de consejos de barrio o comités consultivos para dar por zanjada la cuestión del derecho a decidir sobre qué tiene que ser la ciudad. Hace falta cambiar nuestra concepción de qué es el espacio, el lugar, la ciudad, de quién la gobierna y quién decide sobre ella, de cuáles son sus valores, sus dimensiones y sus representaciones.

## 2. Muchas razones para el pesimismo y pocas para el optimismo

Rebuscando entre las posibles argumentaciones para decidir si el derecho de los vecinos a su barrio y a su ciudad debe ser juzgado como un proceso esperanzador o no, sólo he hallado una razón para el optimismo: la existencia de multitud de artículos, libros, jornadas e incluso de manuales que tratan el tema de la participación de los ciudadanos. Los hay más generales y más concretos. Incluso existe ya un manual de participación, con recetas al gusto de quien tiene



que aplicarlas, siempre que cuente, eso sí, con la complicidad de los políticos que deben tomar las decisiones y con técnicos que toleren la “intromisión” de científicos sociales en sus despachos. Hace diez años -incluso cinco-, pocos técnicos y administradores tenían material suficiente para poder empezar a desarrollar el derecho a la ciudad. Hoy son ya bastantes. Permítaseme recomendar algunos, en una lista incompleta y apresurada.

Cuando me refería a manuales, hablaba ciertamente de este tipo de libros: generalistas, fáciles y con páginas memorizables. Nick Wates (2000) nos ofrece uno con el expresivo título *The Community Planning Handbook*. Su subtítulo no puede ser más reconfortante: *How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*. En él, el autor explica 53 métodos (ordenados alfabéticamente) para que la gente pueda participar en el diseño de su entorno urbano. No hay, por tanto, excusas. Núria Font (1998), de forma menos ambiciosa, nos presenta ocho modelos de participación ciudadana (encuesta de opinión deliberativa, jurados, comités consultivos, estructuras vecinales, foros de discusión, conferencias de consenso, mediación y teledemocracia) con sus respectivas características. Ricard Gomà y Joan Font (2001) realizan una panorámica de mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones. Judith Innes y David E. Booher (2000) permiten, a través de Internet, descubrir los pros y contras de cada instrumento de participación ciudadana en una completísima lista. Subirats y colaboradores (2001) han hecho un seguimiento de experiencias de participación ciudadana en municipios catalanes, con detallados juicios sobre el desarrollo y valoración de cada experiencia. Podríamos seguir, pero baste con estas citas para demostrar que quien busca, encuentra. Y éste es ya un motivo de esperanza.

A la vista de estos métodos, podemos afirmar que las últimas tendencias en el tema de la participación han arrinconado definitivamente -y donde no lo han hecho, lo deberían hacer de forma inmediata- las exposiciones de proyectos con período de alegaciones, los taciturnos mostradores donde se exhiben al ciudadano las obras públicas a realizar, los treinta días -hábiles, por supuesto- para redactar un escrito de alegación dirigido al excelentísimo señor alcalde, etcétera. Hoy en día, no hay excusa para aburrir y cansar a los ciudadanos en largas colas, en visitas a la exposición del proyecto cuando aquéllos terminan su horario habitual de trabajo o robando horas a la compra en el supermercado. Las experiencias que relatan aquellos libros sitúan la participación en el urbanismo en un ambiente relajado, agradable, activo e incluso divertido. Animan a participar, no disuaden. Algunos ejemplos son muy interesantes, por ejemplo el Foro de Planeamiento Comunitario (“*Community Planning Forum*”). Este método, bien representativo de la mayoría de los explicados en este libro, se basa en confrontar información, generar ideas y crear interacción entre los grupos de ciudadanos interesados y un esquema de planificación urbana del municipio. Tiene una duración mínima de tres horas por grupo y trabaja con un número de vecinos entre 30 a 150. Se precisa un ambiente relajado, buenos materiales gráficos, técnicos y agentes especializados, material para los ciudadanos, refrescos y almuerzo para los participantes, publicidad, además de una carpa o local amplio, paneles, vídeo... La propuesta comienza con una sección con paneles interactivos donde se muestran fotografías, planos o propuestas urbanísticas y en los que los ciudadanos pueden participar con anotaciones a bolígrafo o peque-

ños papeles autoadhesivos. A cada ciudadano se entrega un material al comienzo de la experiencia para poder desarrollar su labor, tanto de puntuar propuestas (con tres colores, rojo significa en desacuerdo o negativo, verde de acuerdo o positivo y amarillo neutral o sin opinión), anotar, escribir, recordar ideas para llevarse a casa, etcétera. En esta fase, la gente participa, ve, juzga, anota y colabora. Hay paneles abiertos con preguntas generales del estilo "¿cómo podría ser mejorada la ciudad?" o "cuáles son los problemas de la ciudad" o sencillamente, "comentarios generales sobre el proyecto X". Esta fase puede durar 45 minutos. Tras ésta, se pasa a un foro abierto ("open forum"), que consiste en acomodar a los ciudadanos interesados alrededor de una maqueta o vídeo o gran fotografía que muestre el futuro del municipio, abriéndose a continuación un debate general con presentación de propuestas por los técnicos e intercambio de ideas durante otros 45 minutos. En tercer lugar, se pasa a los grupos de trabajo ("workshop groups"). Los ciudadanos interesados se dividen en grupos y trabajan en mesas preparadas al efecto con detalles de distintos temas preseleccionados o surgidos del debate general anterior (aspectos sociales, urbanos, culturales, del medio ambiente urbano...). Puede durar otros 45 minutos. Seguidamente se pasa a una fase de intercambio informal de ideas, en un ambiente distendido mientras se toma un poco de café, para pasar por último a elevar los resultados de los grupos de trabajo a una sesión plenaria, donde representantes de los grupos de trabajo exponen, ante todos los ciudadanos, sus conclusiones sobre temas concretos del plan. Éste es sólo uno de los 53 métodos posibles del *Community Planning* para, en palabras de un experto norteamericano citado por el autor, tener esperanzas de reenganchar a la gente con su comunidad y con la sociedad.

Pero desgraciadamente, he encontrado algunas razones más para el pesimismo. La primera y más importante afecta, nuevamente, a la ciudad. Pone a ésta en primer término, junto a sus mecanismos de producción de suelo. Los procesos recientes de construcción de la ciudad se están realizando desde una concepción privada del espacio. Siempre lo ha sido, pero en los últimos años, al menos en las ciudades que conozco, se produce con más intensidad. Esto se ha hecho con distintas operaciones: grandes bolsas de suelo urbano entregadas a un agente urbanizador privado quien, tras un concurso municipal, urbaniza por completo ese espacio, grandes urbanizaciones en la periferia de las ciudades -con barreras, accesos reservados y guarda de seguridad en la puerta, en otras palabras-, grandes equipamientos comerciales abiertos casi las 24 horas al día en los bordes de las ciudades, empresas mixtas público-privadas para el desarrollo de planes de rehabilitación del centro histórico con operaciones de gentrificación, por ejemplo... Ciertamente todo esto tiene sus elementos positivos y negativos, pero esta cierta desregularización de la ciudad, esta semi-privatización de su construcción, de su gestión incluso dejando en manos empresariales la planificación, desarrollo económico, gestión, de grandes equipamientos o de bolsas de suelo, no parece que sea lo más apropiado para desarrollar los principios de la participación ciudadana en el diseño de nuestras urbes, de copropiedad del espacio urbano.

De hecho, esta concepción privatizadora del espacio realmente está reservando a los ciudadanos el papel de clientes, mientras que, por otra, está arrinconando la participación a



ámbitos urbanos históricos o tocados por una personalidad comunitaria o vecinal fuerte. Esta bastante claro que, donde hay dispersión (*sprawl*, usando una expresión ya internacional), no hay participación.

### 3. Una mala evolución: de ciudadano a cliente

La privatización de la ciudad se ha aliado con una condición asumida con demasiada facilidad por quienes la habitamos. La pérdida del *estatus* de ciudadano y su sustitución por otro de cliente. Bas Denters (2002) nos lo ha explicado con claridad, aplicando sus principios a los tres modelos de gobierno local democrático. Hoy en día, según este autor, existen tres modelos posibles, que hemos resumido en la Tabla 1, en traducción aproximada:

Si este cuadro adoptara una secuencia dinámica reflejaría el cambio de condición que se está produciendo en nuestras ciudades, de votante a consumidor. Sólo en un estadio “superior”, podría pensarse en una mutación hacia el tercer nivel de ciudadano coprotagonista en la toma de decisiones públicas.

A la vista de esta Tabla, no resulta extraño el dato publicado en noviembre de 2001 por el *Centre per a la Participació Ciutadana* de la *Diputació de Barcelona* ([www.diba.es/flordemaig/html/cpc/documents/estudi\\_forum\\_reduit.pdf](http://www.diba.es/flordemaig/html/cpc/documents/estudi_forum_reduit.pdf)), según el cual, después de entrevistar telefónicamente a 678 personas de más de 15 años en toda la provincia, los encuestados opina-

Tabla 1. Modelos de ciudadano

Valor principal	Noción de ciudadanía	Naturaleza de la participación	Críticas
Responsabilidad electoral	Votante	Votar en elecciones locales y de forma ocasional participar no-electoralmente	a) Deficiencias del control electoral b) Reducción de la ciudadanía
Soberanía propia del consumidor	Consumidor	Hacer una elección típica de consumidor y ejercer sus derechos de queja	No disponer de efectivas opciones de salida y dependencia excesiva sobre la protesta o la queja
Auto-gobierno	Ciudadano activo y responsable	Participación en la toma de decisiones públicas mediante la voz, coproducción y autoayuda	Alcance limitado, demandas costosas en tiempo invertido por los ciudadanos, participación selectiva...

Fuente: Denters, 2002.

ron que el procedimiento más útil para influir en las decisiones que toman las instituciones públicas es el de votar en unas elecciones. Esta posición refuerza el individualismo al que se dirige nuestra sociedad, fiel reflejo del cuál es la “estrategia del cliente” que prolifera en nuestras ciudades.

Esta estrategia consiste en dos procesos entrelazados. El primero es considerar al vecino como un comprador que debe elegir entre las opciones que se le ofrecen. Es el paradigma de la plaza del mercado (Anne Philips, 1999). Los ciudadanos se convierten en consumidores de productos existentes -un diseño de barrio moruno o postmoderno, una plaza porticada o descubierta, un jardín oriental u occidental-, y no tienen mucho margen de acción para cambiar la gama que se le ofrece. Esta aparente libertad realmente sirve como coartada para evitar procesos de participación más profundos. Pero el segundo proceso es todavía más letal. Se trata del síndrome del “cliente enfadado”, como respuesta a algunos proyectos urbanísticos y territoriales generalmente públicos. Nos referimos a las plataformas que han surgido en muchas ciudades bajo distintos nombres -en Valencia, por ejemplo suelen estar encabezadas por un agónico y enfático *Salvem*, “salvemos...”-, y que se caracterizan por reunir tres características: ser plataformas esporádicas, reactivas e interesadas, que no casualmente son los rasgos clásicos de una asociación de usuarios estafados o de clientes insatisfechos con determinados servicios prestados por una empresa. De hecho, estas plataformas sólo suelen movilizarse para determinados asuntos, generalmente como reacción a un proyecto público o privado y agitan con especial efectividad a afectados directamente por dicho proyecto.

Estas plataformas no sólo han dejado descolocadas a las asociaciones de vecinos tradicionales -que, justamente, basaban su estrategia en tres principios opuestos: trabajo perseverante y continuado, estrategia de anticipación y visión generalista-, sino que se enfrentan a ellas. En Barcelona, es destacable el caso de la avenida *Eix Llacuna*, en el que el ayuntamiento llegó a un acuerdo con la asociación de vecinos local para proceder a la renovación del distrito que atraviesa, pero no con una asociación de afectados que no reconoce a aquella asociación ninguna representación de los vecinos. Las plataformas reactivas son una muestra de lo peor de nuestras ciudades -entiéndaseme bien, son una consecuencia lógica, un síntoma-, pues aúnan fragmentación social, intelectual y territorial a la hora de participar en el debate urbano. Fragmentación social porque suelen defender grupos de intereses particulares, aunque legítimos. Fragmentación intelectual porque suelen considerar sólo un aspecto temático de la ciudad (el centro histórico, la defensa del medio ambiente, del paisaje rural, de tal o cual aspecto artístico...). Fragmentación territorial porque suelen corresponderse con zonas precisas de la ciudad, una calle, un barrio, un distrito, sin extender su radio de acción más allá.

Hoy en día, por ejemplo, en la ciudad de Valencia florecen más de una docena de plataformas de este tipo. Su existencia es una muestra no sólo del necesario *aggiornamento* de las asociaciones vecinales clásicas, sino del fracaso de los canales de concertación y de participación ciudadana establecidos por la administración municipal, en este caso, de la capital valenciana. Ante la falta de espacios para el diálogo y la cooperación, al ciudadano/cliente sólo le



queda la protesta airada o la claudicación. De hecho, las plataformas ciudadanas específicas como las que hablamos no son otra cosa que el producto de la no-participación en el urbanismo. Estas plataformas son la muestra del fracaso de la participación. Con acertado juicio, Andrés Caballero y Andrés Sanz (2000) han definido este tipo de participación como de “irrupción”, cargadas de un contenido y de una actitud “reivindicativo-ofensivo”.

#### 4. La importancia de una concepción plural del espacio

Sara Barceló y Zainer Pimentel (2002) han resumido en el título de su libro lo que muchos opinan que debería ser el futuro de la participación ciudadana en la ciudad: *Radicalizar la democracia*. Sitúan pues las reglas del juego en la mejora de los procedimientos y no en la esencia del problema: el derecho a la ciudad. Permítaseme un juego amistoso de palabras: no se trata tanto de radicalizar la democracia, como de democratizar el espacio.

Hoy en día, el espacio continúa siendo un bastión de concepciones absolutas y unidimensionales. Quienes hemos trabajado en geografía lo sabemos bien. La mayor parte de los arquitectos, de los gobernantes, de los geógrafos, incluso, sólo ven en el espacio un contenedor de procesos, una especie de tablero de ajedrez donde moverse con más o menos libertad. El mercado ha maximizado esta concepción y observa el espacio exclusivamente desde su valor de cambio.

Pero ante esta concepción unidimensional y absoluta del espacio, de la ciudad, por tanto,, se contraponen otra visión multidimensional y relativa del mismo. No es el momento de insistir en las bases de este tipo de aproximación, pues ya lo hemos desarrollado en otras publicaciones (Boira, 1992 y 2000). Pero, sin embargo, si podemos resumir algunas de nuestras ideas principales.

A lo largo de la historia de la ciencia geográfica, han sido numerosos los intentos de acercarse a una concepción del espacio más humana. Podemos citar por ejemplo tres aproximaciones distintas pero convergentes en sus intereses: la geografía de la percepción y del comportamiento, la geografía humanista y las geografías personales. ¿Qué tienen en común? Dos cosas: en principio, algo tan sencillo como preocuparse por las visiones, las creencias, las ideas, las percepciones, las imágenes y los comportamientos de otras personas en su relación con el entorno, con el paisaje, con el espacio. Pero en segundo lugar, basarse en la diferenciación entre espacio absoluto y espacio subjetivo. Ya hemos dicho que muchos geógrafos, ingenieros, arquitectos y urbanistas suelen tener como marco de referencia para sus actuaciones en la ciudad un espacio homogéneo, absoluto, exento de cualquier carga que no sea la geométrica o, en el mejor de los casos, la económica o, incluso, la histórico-artística. El trazado de líneas, rectas y curvas sobre un plano de la ciudad, expresión mínima del urbanismo y la planificación, al margen de cualquier otro tipo de consideración, es la materialización más clara de esta visión simplista. Desde esta posición, se trabaja sobre un espacio cartesiano que, como recuerda

Enrique Gómez (1997) es fruto del intento de reducir todo tipo de expresiones a cualidades geométricas (lo recto, lo curvo, lo plano, lo sólido). A través de las coordenadas cartesianas, estamos ante un espacio homogéneo, en el cual, por no existir, no existe ni un punto de origen, pues éste (cruce de ordenadas y abscisas) puede ser desplazado a voluntad. Estamos, pues, ante un espacio vacío preexistente sobre el que se distribuyen los fenómenos sin afectarle en la práctica. Siguiendo con esta argumentación existe, por contra, otro ámbito espacial que sí se ve modificado por las percepciones, ideas, creencias y comportamientos de los sujetos que en aquel se mueven. Se trata del espacio subjetivo. En principio, es diferente para cada ser humano, aunque en la práctica se encuentre socializado en su experiencia final por la cultura, la edad u otras variables sociales y personales. Hasta cierto punto, este espacio subjetivo es una contraposición o un complemento del otro espacio, el absoluto, el cartesiano, siendo la otra cara de la moneda de la realidad.

Frente a un espacio utilitarista, éste es un espacio vivido, que es descrito principalmente, en frase clásica y acertada de Paul Knox (1987) a través del prisma de la experiencia personal de la gente, coloreada por sus esperanzas y miedos y distorsionada por prejuicios y predilecciones. De hecho, no puede desligarse de la memoria individual y colectiva de quienes lo habitan.

El lector podrá entender que esta concepción dual del espacio conduce a una conclusión evidente: el espacio tiene una multitud de dimensiones, de las cuales la que trabaja el planificador, el arquitecto o el gobernante no tiene por qué ser la misma que la que utiliza el ciudadano en su vida cotidiana. Por ello, toda intervención en la ciudad debería partir del reconocimiento de esta pluralidad y por tanto de la necesidad, al menos, de contar con ella como principio general. La participación se convierte así en una consecuencia lógica de la forma de entender la ciudad. Un técnico debería reconocer que si no conoce todas las dimensiones del espacio, necesita acudir a los otros -vecinos, ciudadanos-, para que le sean reveladas.

La siguiente imagen es un buen resumen de lo que hablamos. En el año 2001, realizamos una práctica de participación ciudadana en Paterna, un municipio del área metropolitana de Valencia (Josep V. Boira y Jorge Hermosilla, 2002). Siguiendo los principios de la experiencia conocida como "Mapa de Gulliver" (Boira, 1995), se invitó a los ciudadanos a complementar la visión "objetiva" de la ciudad con su visión "subjetiva". Uno de los vecinos se acercó al lugar donde se desarrollaba la experiencia a entregarnos una fotografía que pegó sobre el plano de la ciudad. La superposición de esta imagen personal y familiar en blanco y negro de su hogar sobre las líneas del plano urbanístico nos llevan directamente a tener que aceptar que ese determinado espacio tiene una distinta dimensión para quien planifica que para quien lo habita. Y por ello, y como ya hemos dicho, el gobierno de la ciudad debería aceptar que la ciudad es de los ciudadanos y está cargada de valores que pueden escaparse a la unidimensional visión del espacio. Una reciente sentencia del Tribunal Supremo valenciano desestimaba el recurso de una asociación de vecinos contra un proyecto portuario desarrollado en suelo agrícola con el argumento de su "escaso valor". Podemos preguntarnos, sin entrar a juzgar la profundidad del tema concreto, cuál era el criterio aplicado para llegar a tal conclusión, qué valor predominaba -aunque bien que lo



sabemos-, y, llegando más lejos todavía, podríamos hasta dudar que magistrados y vecinos estuvieran hablando del mismo espacio, aunque tuviera unas mismas coordenadas geográficas. Cuando Dolores Hayden (1997) explica la importancia de entender los paisajes urbanos “vernaculares” de Los Ángeles como historia y memoria pública de determinados grupos como negros y mujeres, cuando habla del poder del lugar *-the power of place-* nos está, de hecho, transmitiendo la importancia de reconocer más de una dimensión para el espacio. Y en este caso, cuestiona la preservación urbana del patrimonio tomada al margen de la memoria pública que tienen los espacios públicos urbanos para determinados grupos étnicos, raciales o sociales.

En resumen, el desarrollo de una actuación urbanística municipal sobre un barrio, realizada sin atender las percepciones propias de los residentes (es decir, la dimensión subjetiva, vivida y percibida del entorno), tan sólo profundiza en una de las dimensiones de la realidad: ¿realmente, es el mismo barrio el que ven y ordenan los técnicos que el que viven y sienten los ciudadanos? Como ya hemos comentado en otros trabajos (Boira, 1996 y 1999), tradicionalmente, en la planificación de la ciudad, la dualidad “espacio objetivo-subjetivo” y la dualidad “espacio-de-los-técnicos/espacio-de-los-vecinos” está en la base de las numerosas disfunciones existentes entre las percepciones de los expertos (investigaciones de profesionales y actuaciones de planificadores) y no expertos (las visiones de los habitantes en general) sobre un problema con implicaciones espaciales.

Nosotros hemos podido comprobar la dificultad que tenían los habitantes de algún barrio de Valencia a la hora de delimitar el espacio que les era propio y que era susceptible de recibir tal nombre. Algunos vecinos fueron incapaces de delimitarlo y otros, la mayoría, trazaron un barrio diferente al que utilizan los técnicos de la administración para sus evaluaciones y sus planificaciones. La consecuencia es previsible: ¿cómo puede diseñarse una política municipal (educativa, social, de zonas verdes, de ordenación...) basada en la división por barrios cuando los propios ciudadanos son incapaces de reconocerlos como tales?, ¿cómo conseguir la participación ciudadana a través de unas entidades espaciales inexistentes en la percepción de los vecinos?

Los estudios sobre la imagen y la percepción social del entorno urbano pueden contribuir a mejorar este déficit del planeamiento urbano gracias a una filosofía general participativa y de unos métodos de trabajo plurales. Llevado al campo de la actualidad, lo más aproximado que hemos visto en los últimos meses en esta materia ha sido la invitación del ayuntamiento de Barcelona a los vecinos de la plaza Lesseps a opinar e influir en el diseño que los arquitectos municipales proponían. No es extraño que un periódico de la ciudad comenzara su crónica sobre este encuentro entre vecinos y técnicos diciendo: “*Dilluns, dimarts i dimecres d’aquesta setmana un dels locals socials de l’església dels Josepets de Barcelona va ser l’escenari d’un procés democràtic poc habitual*” (Avui, 14/9/02). La expresión “proceso democrático poco habitual” es todo una editorial y un reconocimiento implícito del estado de la cuestión a finales de 2002.

Claro que hasta que no cuaje esta forma de entender el espacio -compartido y multidimensional-, la ideología en la gestión de la ciudad tendrá un papel importante. Lo más

cercano, salvando las distancias, a la visión de la ciudad que ofrecen los estudios sobre geografía de la percepción y humanista, está en la izquierda política, y aquí entroncan, no curiosamente, nuestras preocupaciones “científicas” con aquellas derivadas de una radicalización democrática de los procesos sociales. De hecho, como señala José Luis Ramírez (1992) para el caso de los países nórdicos, no fue hasta los años sesenta -en relación al conflicto de Vietnam y la invasión de Checoslovaquia- cuando las tranquilas aguas de la participación reglamentista nórdica se vio alterada por movimientos de protesta que derivaron en una reivindicación de la participación directa en los asuntos de la ciudad por encima de la tradicional política de ingeniería social. Ramírez señala el motín de Estocolmo en defensa de los olmos de 1971 como el elemento que permitió discutir sobre la implantación de nuevas vías de comunicación, la preservación del ambiente natural, el transporte colectivo, etcétera.

Es evidente que no todos los gobiernos de izquierda incentivan la participación real de sus ciudadanos, pero por nuestro conocimiento personal sí podemos afirmar que las experiencias reales de participación suelen ser impulsadas por gobiernos municipales de izquierda. Subirats y colaboradores (2001:48) reafirman esta impresión en términos generales cuando reconocen que son los equipos de gobierno con más presencia de la izquierda quienes han hecho mayores esfuerzos en impulsar la participación. Pedimos disculpas a algún miembro de la derecha política gobernante -dejemos el centro en paz por ahora-, que se revuelva cuando lea estas líneas. Y tal vez con razón, pero a tenor de lo visto en mi ciudad, Valencia, y en otras cercanas podemos decir que, por experiencia propia, los ciudadanos “molestamos” menos a progresistas que a conservadores.

Aunque para ser exactos, más que de izquierdas y derechas, deberíamos hablar de cómo entender el gobierno de nuestras ciudades. De hecho, encontramos plenamente aplicables en este caso las reflexiones generadas en torno a la sustitución del término gobierno (*government*) por el de gobernanza (*governance*). La distancia entre una y otra palabra es justamente la distancia que hay entre concepciones tradicionales de la autoridad en las ciudades (quién toma decisiones y cómo las toma) y las ideas nuevas que entroncarían plenamente con el concepto de participación. *Government* equivaldría así a la forma de la ciudad tradicional y jerárquica y a todas las relaciones que se derivan. *Governance* querría decir, en cambio, una forma de autoridad más difusa y compartida, con fronteras más difíciles de establecer entre los ámbitos públicos y ciudadanos y entre los gobiernos locales, regionales e incluso estatales que, como veremos participan también en la construcción de la ciudad. Equivaldría también a un gobierno “multinivel”, en el que se comparte el poder con otros ámbitos institucionales, y emergentes centros de poder de la sociedad civil.

Los expertos -por ejemplo Darren Webb y Clive Collins (2001)- nos dicen que este modelo de nuevo gobierno se aplica generalmente a las regiones como un naciente modelo de regulación y coordinación basada en redes y en cooperación público-privada desarrollado desde abajo hacia arriba (*down-top*), como respuesta al relativo fracaso de las políticas clásicas y jerárquicas de arriba hacia abajo (*top-down*). Esto, aplicado al mundo urbano, también puede ser una realidad.



Con todo, observamos también que en el tema de la participación ciudadana, hay procesos que no acaban de permitir asentar una determinada forma de pensar participativa. Éste es un argumento más a favor de nuestra idea “matriz”: la participación debe ir ligada al espacio, no al ciudadano, me refiero, no al ciudadano como vecino de tal o cual ayuntamiento.

La razón de esta afirmación es fácil de explicar: hoy en día se están produciendo “intromisiones” en la ciudad provenientes de otras muchas administraciones que no la municipal y es de esperar que en el futuro este proceso sea cada vez mayor. ¿Cómo asegurar pues la participación en operaciones urbanísticas protagonizadas por otras administraciones e incluso por empresas privadas si no es haciendo encajar la participación en la propia esencia del espacio de forma que todos los que intervienen en su construcción -y no sólo los ayuntamientos- se sientan obligados a hacerlo? De hecho, los reglamentos de participación municipal se han desarrollado en muchos municipios, pero ¿qué ha pasado cuando el impulsor de una operación urbanística ha sido un gobierno regional o una agrupación de empresas? Pues algo muy sencillo: generalmente no ha existido participación por el simple hecho de que haber cambiado de ejecutor de esa operación de urbanismo.

Una característica de nuestro tiempo es la mezcla de escalas y la ruptura de las jerarquías que tradicionalmente habían administrado el territorio, el espacio. La secuencia municipio-provincia-gobierno central se ha roto por la aparición de los gobiernos regionales y por la fractura en las formas de intervenir en el mundo. Del mismo modo que hay ciudades-globales que actúan como estados por su influencia política y económica pública, hay también gobiernos regionales que operan como municipios, promoviendo actuaciones urbanísticas de recualificación, de grandes dotaciones públicas, de equipamientos e incluso de vivienda. De esta forma, hoy en día, la ciudad es el campo de operaciones de muchas más instituciones que hace veinte años, cada una con sus proyectos. En Valencia, de hecho, la rehabilitación del centro histórico está acometida fundamentalmente por la *Generalitat*, mientras es ésta también quien se ocupa de desarrollar grandes operaciones como la Ciudad de las Ciencias que, por cierto, arrastran la iniciativa privada en la urbanización integral de la zona, creando así ciudad en el sentido literal de la expresión. En cambio, fue el Ministerio de Fomento quien pagó el paseo marítimo de la capital valenciana, una infraestructura que ha repercutido en el saneamiento de la fachada marítima de la ciudad. Uno de los retos futuros será, por tanto, extender la participación en el diseño y en la construcción de la ciudad a otros ámbitos que el estrictamente municipal. Tal vez sea una tarea menos complicada en el escalón administrativo de los ayuntamientos, acostumbrados a bregar con los vecinos, pero será mucho más difícil de conseguir en otras administraciones públicas y no digamos en empresas mixtas o directamente privadas, alejadas del contacto directo de los ciudadanos.

Junto a éste hay otro proceso no menos significativo: la mezcla de escalas. La actuación sobre un mismo espacio de presiones provenientes de actividades de escala global y de otras locales tiene muy mala solución, pero será un problema cada vez mayor en nuestras ciudades. Veamos el ejemplo del Puerto de Valencia. Se trata de un puerto que tiene un negocio mundial,

con un gran crecimiento en los últimos años de su cartera de negocios. Es un claro ejemplo de infraestructura de escala global. Cuando decide expandir sus instalaciones sobre terrenos de huerta próximos, está desarrollando realmente una necesidad de espacio acorde a su función. Pero entonces choca con la escala local no sólo de quienes viven en ese espacio, sino de quienes piensan que esa porción de terreno se ha de mantener con sus funciones agrícolas y con su paisaje tradicional. Los conflictos por el espacio son la expresión -y cada vez lo serán más- de conflictos entre la escala global y la local. Cuando el gobierno municipal de Sant Sadurní d'Anoia detiene las obras del AVE Madrid-Barcelona a su paso por el término municipal, muestra el alcance del conflicto. Aprisionados entre estas dos escalas, los ciudadanos no tienen fácil hacer oír su voz. Y cuando lo hacen los intereses globales -normalmente más poderosos-, aplastan la lógica "menor" de sus razonamientos.

La fragmentación de competencias, la "desjerarquización" de funciones y la mezcla de escalas sobre un mismo espacio urbano son procesos que me temo no vayan en la dirección de aumentar la participación ciudadana en los asuntos urbanos.

De todo ello se deriva a nuestro juicio la necesidad de centrar los esfuerzos de la participación no en el ámbito administrativo determinado (generalmente los ayuntamientos), sino en la propia esencia del espacio, en su naturaleza intrínseca. Sería la única forma de que todas las instancias respetaran este derecho y esto se podría hacer de forma normativa, a través de la figura de la *Evaluación del Impacto Vecinal*, un estudio obligatorio por ley para toda obra pública y para todo proyecto urbanístico realizado en el espacio de la ciudad.

## 5. Participación, *civitas* y *urbs*

Lo hemos pretendido demostrar a lo largo de todo este capítulo. La única forma que pensamos puede estrechar los lazos entre participación y urbanismo es hacer inseparable el concepto de participación con el de espacio. La diferenciación clásica entre el concepto de *urbs* y de *civitas* nos permitirá explicarnos mejor. Siguiendo a Ramírez (1998), cuando San Isidoro de Sevilla diferencia en el siglo VI *urbs* de *civitas* lo hace reservando el primer término a la fábrica material de la ciudad, a su entorno físico y dejando *civitas* para la comunidad humana que la habita. Pues bien, nosotros pensamos que, a diferencia de lo que tradicionalmente se piensa, mejorar la participación no quiere decir incidir tanto en la *civitas* de la ciudad, sino precisamente en la segunda acepción de la palabra *urbs*, es decir, en la dimensión física de la ciudad, en su aspecto material.

En este sentido, ligar participación a espacio urbano, por tanto a la *urbs*, será la única forma de hacer una auténtica *civitas*. La metodología es tan sencilla como difícil de asumir por todos. El camino de la representación electiva y democrática no se ha manifestado como el más acertado para incentivar la participación. La representación simbólica y real de los ciudadanos



por sus gobernantes hace que, como señala Philips (1999), haya algo de extraño en un tipo de democracia electiva que acepta la responsabilidad de acabar con una situación injusta -un barrio degradado, una ciudad sin parques, una calle arruinada, un solar devastado-, pero no considera nunca que las víctimas de ella sean la gente adecuada para hacerlo. Debe haber otro camino. Como señala el propio Wates en la primera página de su manual con un estilo tan norteamericano, tan eficaz como simple y directo: "If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it", algo así como si quieres saber cómo sientan unos zapatos, pregunta a la persona que los usa, no a quien los fabrica.

Bien pensado, es toda una filosofía de acción que deberíamos grabar en letras doradas sobre el frontispicio de nuestros ayuntamientos y de nuestros queridos colegios de arquitectos. Aunque sea sólo para empezar a hablar.

## Bibliografía

- BARCELÓ, S. y PIMENTEL, Z. (2002): *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Madrid, Catarata, 320 p.
- BOIRA, J.V. (1992): "El estudio del espacio subjetivo (Geografía de la Percepción y del Comportamiento): una contribución al estado de la cuestión", *Estudios Geográficos*, n. 209, pp. 573-592.
- BOIRA, J.V. (1992): *La ciudad de Valencia y su imagen pública*. Valencia: Departament de Geografia, Universitat de Valencia, 208 p.
- BOIRA, J.V. (1996): "Planeamiento sin percepción, educación sin participación. Alicante: // *Jornadas de Geografía Urbana*", Asociación de Geógrafos Españoles-Universitat d'Alacant, pp. 229-240.
- BOIRA, J.V. (2000): "Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, [www.ub.es/geocrit/sn-69-77.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-69-77.htm) Universidad de Barcelona, n. 69 (77).
- BOIRA, J.V. y HERMOSILLA, J. (2002): *Paterna. Siglo XXI. Centro histórico y comercio*. Valencia: Ajuntament de Paterna-Universitat de Valencia, 148 p.
- BOIRA, J.V. y SOUTO, X.M. (1995): "Percepción del medio y planificación del territorio: el caso de Vigo", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, n. 20, pp. 67-80.
- CABALLERO, A. y SANZ, A. (2000): *Democracia, participación y herramientas de gestión*. [www.ucm.es/info/femp/red/articulos/modelosparticipacion.doc](http://www.ucm.es/info/femp/red/articulos/modelosparticipacion.doc).
- DENTERS, B. (1998): *Citizen participation and local governance*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

- FONT, J. (1998): *Democràcia i participació ciutadana*, Polítiques 22, Barcelona, Editorial Mediterrània, 86 p.
- FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 242 p.
- GOMÀ, R. y FONT, J. (2001): "La democracia participativa. Un mapa de experiencias participativas", en FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp.61-77.
- HAYDEN, D. (1997): *The power of place. Urban landscapes as public history*, The MITT Press, 320 p.
- INNES, J. y BOOHER, D.E. (2000): *Public participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*, [www-iurd.ced.berkeley.edu/pub/WP-2000-07.pdf](http://www-iurd.ced.berkeley.edu/pub/WP-2000-07.pdf).
- GÓMEZ, E. (1997): "La ciutat i la destrucció del subjecte", *El Contemporani*, n.13.
- NAVARRO, C. (2001): "Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)", en FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 95-110.
- PHILIPS, A. (1999): "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en GARCIA, S. y LUKES, S. (comps.) (1999): *Ciudadanía: justifica social, identidad y participación*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1999, pp. 235-256.
- RAMÍREZ, J.L. (1992): "La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones para el futuro", *Scripta Vetera. Edición Electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales*, [www.ub.es/geocrit/sv-61.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-61.htm).
- RAMÍREZ, J.L. (1998): "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona Nº 27, [www.ub.es/geocrit/sn-27.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-27.htm).
- SUBIRATS, J. et al. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 196 p.
- SUBIRATS, J. (2002): *Els dilemes d'una relació inevitable*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- WATES, N. (2000): *The Community Planning Handbook*, Earthscan Publications, 232 p.
- WEBB, D. Y COLLINS, C. (2001): "Regional development agencies and the New Regionalism in England", *Regional Studies*, 34-9, pp. 857-873.