



# POLITICA Y PARTICIPACION EN EL PLANEAMIENTO URBANO(\*)

por Carmen Gavira y  
Jesús Leal

## I. EL CONCEPTO DE PARTICIPACION

La ambigüedad del concepto «participación», útil, tanto para la ideología reformista o represiva unida al término «integración», como a la ideología contestataria o revolucionaria, lleva continuamente a confusiones sobre su utilización. Esto, se comprueba continuamente, analizando el discurso ideológico a lo largo de un período histórico.

El término participación integra dos conceptos: REPARTO y ASOCIACION, el primero de ellos surge después de la revolución industrial en todos los momentos de crisis como idea de «colaboración» entre el trabajo y el capital. Su último ejemplo lo tenemos en el no muy lejano «mayo 68» y la «nueva política empresarial de participación». A su vez, el concepto ASOCIACION, tiene su origen en las ideas de Fourier y el Socialismo utópico. La idea del «Hombre total» no disociado en su vida cotidiana, se verá reflejada en Francia en el amplio estrato de asociaciones que ven la luz entre febrero y junio de 1848 y que desaparecerán tras el golpe de 1851.

«Después de la libertad de actuar solo —dice Tocqueville— la libertad más natural al hombre es aquella de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes para actuar en común» (1). Desde

el punto de vista práctico, como desde el teórico, sin olvidar evidentemente el importante papel simbólico que representan, las asociaciones cumplen frecuentemente la función de endulzar los conflictos políticos y evitar enfrentamientos más directos.

Desde una perspectiva urbana; dada una FORMACION SOCIAL DETERMINADA, el urbanismo la traduce en términos ESPACIALES y PREVE su evolución en un tiempo «t» en función de unas variables sociales y económicas determinadas de acuerdo con los objetivos señalados. Según esto, los PROBLEMAS TECNICOS con los que se encuentra la planificación son:

1.º La imposibilidad de determinar cuál será la evolución de la sociedad estudiada. La rigidez de las estructuras espaciales choca con la gran rapidez de la evolución social. Un paso intermedio frente a este problema es la planificación sobre «estructuras elásticas» susceptibles de ser utilizadas para muy distintos usos.

2.º La imposibilidad de encontrar un modelo matemático de crecimiento capaz de integrar todas las variables sociales en juego.

(\*) Este artículo está basado en las notas tomadas sobre las discusiones con los arquitectos J. Campos Venuti, Jesús Gago y Eduardo Leira.

(1) A. Meister, «La participation dans les associations». Ed. Ouvrières. París, 1974.

J. V. Cummingham, «Citizen participation in Public Affairs». Public Administration Review, 1977.

R. Lemoir, «Vie associative: débat». Projet, 1976, N.º 107.

Así, desde un punto de vista TEORICO, al planificador se le presentan dos alternativas: recurrir al sociólogo, como experto capaz de determinar las aspiraciones y las prioridades de una determinada sociedad, o conectar él mismo con todos los agentes que intervienen en la planificación y decidir como moderador entre los que tienen el PODER DE DECISION y los que tienen el DERECHO AL CONTROL. De cualquier forma hay que rechazar el concepto idealista de «armonía social» ya que los grupos en cuestión son «grupos de poder» con intereses contrapuestos.

Por el contrario, desde un punto de vista PRÁCTICO, hay que entrar en el terreno político, y es aquí donde, como hemos visto, el término PARTICIPACION aparece más ambiguo. Es inútil pensar que el urbanismo es la traducción en el espacio de una armonía social inexistente. Los planes de ordenación territorial no pueden resolver las contradicciones sociales, ya que en todo caso, las desigualdades espaciales son el REFLEJO y no la CAUSA de las desigualdades sociales (2).

Si el URBANISMO, en su aspecto DESCRIPTIVO, es «la manera de concebir y realizar las ciudades», en su aspecto NORMATIVO es la práctica social concreta de la apropiación del suelo, ya sea para construir o bien para organizar el espacio en función de lo ya edificado. Y es precisamente en esta apropiación del suelo, en este uso del territorio, donde aparecen los CONFLICTOS URBANOS, es decir, los problemas que surgen en la población como usuaria de la ciudad (obtención de viviendas, lucha contra la degradación de las condiciones de vida, previsión de futuras necesidades de equipamiento y servicios...). En otras palabras, no todo lo que ocurre en la ciudad son conflictos urbanos, sino solamente aquello que se refiere a la organización de la producción, el consumo colectivo y la gestión de la utilización del espacio (3).

La falta de equipamientos y dotaciones urbanas, no tendría mayor importancia, ya que en todo crecimiento existe un desfase entre previsión y necesidades, si no fuese por que es ahí precisamente donde se reflejan más claramente las contradicciones del sistema (4). Si en una primera etapa, la explotación se realizaba exclusivamente en el área de la producción (en las fábricas mediante el aumento constante de las plusvalías), esta explotación aparece hoy de igual forma en el área del consumo, como otra forma de recuperación de las rentas salariales. Los barrios de las ciudades industriales, donde se reproducía la fuerza de trabajo con un coste mínimo, se ven transformados hoy en centros de consumo de bienes, servicios y dotaciones.

Las DOTACIONES URBANAS son los elementos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, viviendas, servicios sanitarios, enseñanza, espacios verdes... y estos elementos se construyen solamente si su realización produce un beneficio. Más claramente, no son producidos

(2) D. Harvey, «Ciudad y desigualdad social». Siglo XXI. Madrid. 1976.

(3) J. Borja, «Movimientos sociales urbanos». Ed. SIAP. Buenos Aires, 1975.

(4) J. Campos Vemuti. «La administración del urbanismo». Ed. C. Gili. Barcelona. 1975.

nada más que en los límites estrechos de la rentabilidad económica, es decir, como mercancías (5).

Pero al ser hoy día el Estado (la Administración pública) quien controla y gestiona la mayor parte de este consumo colectivo, la contestación por parte de la población de la forma en que es realizado y gestionado, desemboca inevitablemente en la CRÍTICA POLITICA DE LA GESTION URBANA. El rechazo de un determinado orden espacial se transforma en el rechazo de un determinado orden social. Es el MODO DE VIDA, con todo lo que ello significa, lo que se rechaza (6).

Vemos que la PLANIFICACION URBANA, aquí y ahora, es el resultado de los intereses de las clases dominantes sobre el espacio habitado, y de la misma forma, los MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS significan la aparición de una nueva forma de conflictividad social ligada directamente a la organización colectiva del modo de vida urbano (7).

## II. LA CRISIS URBANA

Al hablar de CRISIS URBANA, hacemos referencia a una forma muy concreta de desarrollo urbano que entra en contradicción con la sociedad que en ella se desarrolla. Y es este, el tipo de desarrollo urbano que ha tenido lugar en países como Italia, España o en menor medida Francia. es decir, aquellos países en los cuales la estrategia del capital bancario se centró en un primer momento en la obtención de la RENTA ABSOLUTA a partir de la transformación de suelo rural en urbano, mediante el crecimiento periférico de las ciudades que en una determinada época (años 50-60) crecieron espectacularmente como consecuencia del «milagro económico» de la postguerra absorbiendo la emigración rural. Posteriormente, cuando el ritmo de crecimiento fue más lento, el cambio de estrategia consistió en la obtención de la RENTA RELATIVA mediante la renta de situación del suelo urbano ya consolidado (operaciones de renovación, cambio de uso, densificación...).

En los países capitalistas más avanzados (Alemania, Reino Unido) la mayor acumulación de capital permitió en su momento disponer de un margen mayor de beneficios para dedicar a la construcción de los equipamientos y dotaciones urbanas. Pero en los países de los que ahora hablamos, donde la acumulación se produjo a una escala mucho menor, no hubo posibilidad de dedicar una parte del capital a este tipo de construcciones (excepto en épocas de muy bajos salarios en que se realizaron operaciones del tipo «metropolitano», etcétera...), de tal forma, que el cambio de estrategia de la que hablamos: renta absoluta-renta diferencial, se traduce a nivel urbano en un desequilibrio viviendas-equipamientos sociales. Es decir, que si a nivel inmobiliario, países como Italia o España pueden compararse con Alemania o Inglaterra, es únicamente a nivel del número de vi-

(5) F. Codard, «De la notion de besoin au concept de pratique de classe». La Peureé, n.º 166, 1972.

(6) M. Decailot y E. Preteceille, «Besoins et mode de production». Ed. Ouvrières. París, 1976.

(7) J. Borja. «La crisis del poder municipal en España: Ayuntamientos y movimientos urbanos ante la democracia». «Revista de Estudios Sociales», n.º 21, 1978.



viendas, pero no de calidad, infraestructuras o dotaciones, ya que en estos últimos países ha habido un proceso paralelo de crecimiento urbano y de todos los elementos urbanos de carácter social que se engloban en la denominación de «necesidades sociales» (8).

Es a partir de esta diferencia cuando en España, Francia o Italia, se plantea el concepto de «crisis urbana» coincidiendo con la aparición de los Movimientos Sociales Urbanos o formas de lucha a través de organizaciones de base en función de unas exigencias sociales sobre la gestión urbana.

### III. PARTICIPACION Y PLANEAMIENTO

La aplicación del concepto de participación a la elaboración y gestión de los planes de urbanismo, no es sino una especificación de su aplicación a la forma de gobierno local. Hablar de participación en este nivel, es, a fin de cuentas, hablar de la articulación de la democracia de base o democracia directa respecto a la democracia representativa, es decir, de la toma en consideración y de la institucionalización de los movimientos sociales en todas sus acepciones, locales, sectoriales... Pero esta institucionalización tiene que tener un carácter muy diverso según el contexto político y administrativo en el que se inscriba (9). Por lo tanto, lo que para los municipios italianos puede ser un proceso de integración y una salida a la presión de los ciudadanos al ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones respecto a su entorno, para los franceses puede resultar una maniobra desde el poder para integrar estos movimientos que por sus características suelen ser movimientos de ruptura situados fuera de toda posible integración institucional. Esto explica el que algunos autores consideren la participación como una estratagema para hacer pasar a nivel de la planificación urbana, unas decisiones ya tomadas de antemano (10).

Existe un punto fundamental que puede aclarar las diferentes acepciones de este controvertido término. Se trata de la delegación de poder como base imprescindible para una auténtica participación. Para Simmie (11) la participación sin poder es una farsa. Evidentemente, no se trata de recabar la opinión de una amplia masa de individuos para tener un informe sobre la situación de una ciudad o barrio determinados, ni tampoco puede ser considerada como tal el proceso demagógico de legitimación de una decisión o de un plan ya elaborados. Un auténtico proceso de participación en el planeamiento, tendrá que traer consigo un compromiso de compartir realmente el poder de decisión. Los intentos realizados en este sentido por los planificadores de forma espontánea, no podrán ir muy lejos si no son acompañados de esa delegación

de poder por medio de la cual se establezca de forma clara cuáles son las auténticas posibilidades de que una visión determinada de la ordenación del espacio llegue a introducirse en los documentos de planificación y a realizarse en el proceso de ejecución.

En el proceso de participación en la planificación, intervienen básicamente tres agentes bien diferenciados: la Administración, los técnicos y los vecinos (ya sea a título individual o a través de alguna asociación). No se trata pues de un proceso de decisión consensual o corporativo. Para que se diese el primero, sería necesario enfrentar los intereses de los ciudadanos a los intereses económicos de personas o grupos muy determinados, lo cual nos llevaría a presentar en plano de igualdad a dos agentes totalmente distintos. No se trata tampoco de constituir un sistema corporativo que en última instancia nos llevaría a estructuras de decisión propias de los regímenes totalitarios, desvirtuando totalmente un proceso que, en su esencia, es democrático.

El primer agente a considerar en este proceso, sería la propia Administración, fundamentalmente la Administración local que se estructura de forma muy diferente en cada país (12); estas formas que en última instancia son el resultado de cada proceso histórico van a condicionar en cada uno de los países las formas concretas que asume la actuación de los ciudadanos en la elaboración de los planes y en las decisiones de política local. Por esa razón, si bien el conocimiento de las distintas formas que adquiere el proceso de participación son enriquecedoras a la hora de prever posibles fórmulas para el caso de España, no son directamente transplantables.

El segundo agente mencionado sería los propios ciudadanos, que participan de forma individual u organizados. Intervienen en el proceso no solamente los ciudadanos que habitan en la zona sobre la que se establece el Plan, sino que en casi todos los países la participación está abierta a todos los interesados, estableciéndose incluso procesos similares a la participación en la elaboración de los planes para las ciudades nuevas (13).

El tercer agente que interviene en la planificación estaría formado por los técnicos. Su inserción en este proceso es muy importante ya que es a ellos a quienes compete la presentación de las posibles alternativas deducidas a partir de un análisis de la situación urbana, así como la concreción a nivel espacial y económico de las expectativas y deseos formulados por la población. Simmie (14) insiste en la dificultad de tomar posiciones neutras en su actuación y en la poca consideración que atribuyen a aquellos sectores de la población más marginales (15).

(8) P. H. Chombart de Lauwe, «Aspirations et Transformations Sociales». París, 1970.

(9) J. M. Edwards y A. Booth, «Social participation in urban society». Ed. Schenkman, Cambridge, Mass., USA, 1973.

(10) G. F. Elia, Dalto, y R. Faenza, «La partecipazione tradita». Ed. Sugarco, Milán, 1977.

J. M. Charom, «L'animation urbaine ou comment desamorcer les monuments urbains». Espaces et Sociétés, n.º 12, 1974.

(11) J. M. Simmie, «Citizens in conflict». Hutchinson, Londres, 1974.

(12) Conseil de l'Europe, «Les conditions de la démocratie locale et la participation du citoyen en Europe». Collection d'Etudes n.º 15, 1976.

(13) Federico Puerta Cruz, «Documentación Social». Número 8, 1972.

(14) Simmie, op. cit. págs. 149-153.

(15) Ibid. pág. 137 y P. Crosta y S. Grazios, «Chi decide la città». Ed. CLUP, Milán, 1972.

#### IV. LAS EXPERIENCIAS EN DISTINTOS PAISES

La EXPERIENCIA BRITANICA: La experiencia británica en materia de participación en el planeamiento, ha de tomarse con suma precaución, ya que las condiciones sociales, administrativas y económicas en las que ésta se presenta, difieren notablemente de las españolas. Sin embargo, resulta interesante analizarla en la medida en que existe un cúmulo importante de experiencias de este tipo, realizadas a partir de la Ley de Planificación urbana del año 1968, y que han dado lugar a toda una serie de documentos y de críticas a la aplicación real del proceso que ponen de relieve los puntos más conflictivos de la participación.

La Ley de Planificación urbana de 1968, atribuía a los ciudadanos británicos el derecho a ser informados en todo lo referente al planeamiento de sus ciudades y barrios, y la oportunidad de que sean atendidos sus puntos de vista sobre el mismo. Pero la puesta en marcha de esta Ley se hizo difícil por el hecho de que en la mayor parte de los casos no se iba más allá de la información, resultando la participación de los ciudadanos en los planes una meta poco frecuente. La única vía que quedaba era la del proceso de alegaciones aunque esto no se puede considerar realmente como «participación» en la medida de que cuando se produce, todo el proceso está ya muy adelantado. Esta presentación de decisiones consumadas en materia de planeamiento provocaba la reacción hostil de los ciudadanos frente a los planes, o en otros casos la frustración frente a la imposibilidad de incidir sobre la futura evolución de su medio espacial más inmediato.

Ante estos problemas, el Ministerio del Medio Ambiente publica el denominado «Skeffington report» (16) que trata de regular los procedimientos de participación. En él se determina quiénes participan, que serían los ciudadanos individualmente, las asociaciones voluntarias, las asociaciones de vecinos entrarían dentro de ese nombre, reconociendo un tipo de asociaciones voluntarias que por sus mayores implicaciones en el tema tendrían especial derecho de consultar las «amenity societies», por sus mayores implicaciones en el tema. En los planes locales intervendrían los ciudadanos que habitan en la zona, los futuros ciudadanos a través de una muestra de lo que podrían ser y también aquella gente que tenga algún interés especial en dicha zona.

Los puntos concretos de información que se deben someter al público son: en primer lugar, el anuncio del Plan, en segundo lugar, los resultados del análisis y de las encuestas e investigaciones previas al Plan. En tercer lugar, la identificación de las alternativas que se podrían presentar; y, en cuarto lugar, las proposiciones escogidas, una vez que éstas han sido votadas.

El proceso de participación sería el siguiente. Una vez anunciado el Plan se realiza el análisis al que se le da la máxima publicidad, junto con los temas que se proponen incluir en el Plan, capaci-

tando a los ciudadanos y a las asociaciones para que den sus opiniones, las cuales deben ser consideradas por técnicos del planeamiento. Una vez determinadas las proposiciones que se han escogido, se elabora el Plan, y se da a la publicidad para que los ciudadanos hagan las alegaciones.

Para el Plan estructural, la propuesta de Plan, corregido después de las alegaciones, pasa junto con estas al Ministerio del Medio Ambiente, el cual puede hacer una investigación pública para determinar por qué no se ha incluido en el Plan tal o cual alegación. Mientras que para el Plan local, la decisión correspondería a la autoridad local, pero el Ministerio siempre conserva la facultad de poder intervenir en dicho Plan y de poder hacer también exactamente lo mismo que para el Plan estructural.

Un estudio crítico en el caso concreto de un Municipio de «Oxfordshire», de la aplicación del «skeffington report» en la preparación del Plan, llevó a constatar, en primer lugar, el que a pesar del enorme despliegue de publicidad, prácticamente la mitad de la población no tenía noticias de que se estaba realizando el Plan. Entre los que participaron en este Plan, la mayor parte de la gente, entre los que expresaron de alguna manera su interés en la preparación del Plan mismo, era de los estratos sociales más elevados, un número desproporcionado de los mismos eran profesionales y mandos intermedios, mientras que sólo un número muy reducido de trabajadores manuales y no cualificados participaron en el mismo (17).

El sociólogo que hizo este estudio paralelo, a la vez que se estaba realizando el Plan, mantenía que el problema fundamental era la participación de aquéllos que tenían menos recursos y menos capacidad de organizarse, y que, por tanto, sus intereses no estarían representados en el Plan; sosteniendo que la única solución estaba en que paralelamente los expertos del Plan, ante la dificultad que resultaba de la participación de ciertos estratos sociales, realizaran un costoso estudio de mercado y, a partir del mismo, intentarían jugar de abogados frente a los intereses de las clases superiores, para que estuvieran representados los intereses de los estratos sociales más bajos.

En ESTADOS UNIDOS: la participación en el planeamiento, gira en torno a la experiencia de «Advocacy planning». Las bases de este movimiento fueron enunciadas por Paul Davidoff en 1965 (18). Para este autor, si los estratos sociales inferiores no han logrado influir en las decisiones que se toman en materia de vivienda y urbanismo, es porque carecían de los medios apropiados para dar a conocer su opinión. Carecían de «abogados» capaces de presentar sus aspiraciones en un lenguaje que fuera aceptable para la Administración.

En realidad bajo la denominación de «Advocacy planning» se esconde una gran diversidad de teorías y prácticas de difícil sistematización. Por regla general parten de la no neutralidad de los arquitectos y urbanistas en los cuales se apoyan las clases dominantes para controlar el espacio en fun-

(17) Simmie, op. cit. pág. 139.

(18) P. Davidoff, «Advocacy Plannings in Planning». Journal of Arnerican Institute of Planners. N.º 31. Nov. 1965.

(16) Department of the Environnment, «People and planning». Londres, 1969.



## La participación en la planificación urbana

ción de sus intereses. Frente a ellos, se proclaman defensores de los intereses urbanos de las clases con menos recursos.

La crisis del sistema de participación, según la muestra Catherine Coit (19) se basa en su visión de la democracia americana como una democracia pluralista en la que la fragmentación y el pluralismo del poder, hacen que éste pueda ser tomado por los grupos sociales que se lo propongan. Las demandas del «Advocacy planning» se dirigen hacia las esferas directamente políticas y administrativas, sin plantearse las bases institucionales que provocan las desigualdades y que son consideradas como hechos irreversibles. A esto, se añade el frecuente recelo de aquellos grupos a los que se pretendía representar y que se sienten frecuentemente manipulados por personas que tienen una educación, un sistema de valores e incluso una raza diferente de la suya. Los múltiples problemas de financiación que se requieren para poner en práctica este tipo de proyectos, agrava aún más las dificultades de su realización.

Estas experiencias realizadas en múltiples ciudades, han provocado una serie de reacciones por parte de la Administración local americana que ha llevado a poner en práctica una institucionalización de estos «Advocate plannings», siendo uno de los más significativos el caso de Atlanta (Georgia), en cuya ciudad, y coincidiendo con la elección de su primer alcalde de raza negra, se puso en funcionamiento una nueva «Carta municipal» que trata de llevar a cabo un proceso de planificación participativa.

Cada año, el Ayuntamiento de Atlanta debe producir documentos de planificación a corto, medio y largo plazo (1, 5 y 15 años) que reflejen los aspectos demográficos, físicos, sociales y financieros del desarrollo de la ciudad y que deben ser elaborados con la participación de los habitantes. Para realizarlos, se emplean a los planificadores, antiguos funcionarios municipales que trabajan con las asociaciones de las 24 unidades de planificación urbana, las cuales reagrupan los 128 barrios existentes. Cada planificador trabaja para una de esas Unidades de planificación y es el encargado de establecer las relaciones entre las aspiraciones de los barrios y las directrices globales del planeamiento. Los planificadores son concebidos como consejeros técnicos y los ciudadanos no tienen una delegación de poder de decisión, sino un instrumento para hacer más eficaz su influencia sobre las decisiones municipales.

A nivel general europeo, el CONSEJO DE EUROPA: ante la dificultad de evaluar las experiencias de participación en los distintos países, convocó una serie de Congresos y Reuniones de expertos (20) en las que se revisan los ejemplos de participación europeos más significativos. En estas reuniones se trata de establecer, en primer lugar, un índice de evaluación suficientemente claro y universal de forma que las distintas técnicas utilizadas se enfrentan con los objetivos a los que se

pretendía llegar en el planteamiento de la experiencia, intentando así realizar una evaluación de la eficacia e idoneidad de las mismas (21). La compilación de todas las técnicas y experiencias llevadas a cabo hasta ahora es la tarea en la que se centra actualmente este Organismo sin que por el momento se hayan dado análisis de tipo general más profundo. Por ello, pasamos a ver de forma muy resumida las experiencias más significativas del caso francés e italiano.

En ITALIA: la planificación urbana, tras la unidad nacional de 1861, y debido al retraso técnico y económico del país, aparece con un considerable retraso con respecto a Europa (22).

Bajo el fascismo, Italia se verá alejada una vez más de la experiencia cultural europea de los años 20 y 30 que marcará la evolución urbana del continente. La planificación urbana italiana, basada en la obtención de la renta absoluta, no hará ninguna concesión ni a los equipamientos sociales, ni a la mejora técnica, homogeneizando todo el desarrollo urbano nacional de esta época.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y ligado a la resistencia, surge la exigencia de unas mejores condiciones económicas y culturales de las ciudades. Diez años más tarde, la lucha por una planificación democrática de las ciudades pasa de los Consejos Municipales a la prensa de izquierda, y a las asociaciones culturales, siendo apoyada por los sindicatos hasta llegar a ser reconocida y legitimada por el Parlamento.

Así, el debate sobre la reforma legislativa del régimen inmobiliario va unido a la discusión sobre la elaboración del plano urbano que nace condicionado por los mismos presupuestos especulativos.

La contestación a la planificación vigente que comenzó por la discusión de medidas cuantitativas (aumento de espacios verdes, mayor número de viviendas sociales, descenso del nivel de volumen edificado...), fue dando paso ya en los años 60 a la propuesta de alternativas sobre la propia base de concepción del planeamiento: umbrales de revisión cualitativos y temporales, posibilidad de expropiación municipal para vivienda social (23), fijación de estándares mínimos de superficie para servicios públicos por habitante, etc. (24).

Poco a poco, las conquistas sociales a través de las mejoras urbanas conseguidas a nivel comunal, son reconocidas a nivel regional y finalmente ratificadas por la creación de una ley para todo el ámbito nacional. Pero lo que quisiéramos resaltar como más característico del caso italiano, es que

(21) Consejo de Europa. «Congreso. Participation et cadre de vie». San Giorgio Maggiore, 1977.

(22) Recontres européennés du cadre de vie. «Un'esperienza di urbanistica alternativa». París, 5-6 y 7 de diciembre de 1977.

(23) Commune di Bolonia. Ley n.º 167, 1962.

(24) Modena fija 50 metros cuadrados de equipamientos por habitante, de los cuales la mitad serán destinados a servicios del barrio.

En 1968 se marcan 18 metros cuadrados como estándar nacional para equipamientos de barrio y otros 18 para servicios generales de la ciudad. Actualmente la región de Lombardía tiene marcados 26,5 metros cuadrados aplicables dentro de su ámbito regional y Emilia 30 metros cuadrados, que es el máximo de todo el país.

(19) C. Coit, «Aux USA, l'expérience des advocate et radical planners». Rév. «Autrement». N.º 6, 1976.

(20) B. Goodey, «Reunión de expertos europeos. 13-14 de marzo de 1978. Preparación de las sesiones». Strasbourg. Consejo de Europa.

paralelamente a este proceso de cambios en la concepción y gestión de la planificación, se da un proceso de cambio y gestión democrática en la concepción de la propia Administración local. Este doble proceso queda de manifiesto en los dos casos que tomamos como ejemplo.

**BOLONIA:** la ciudad de Bolonia tuvo ya en 1902 una primera experiencia de gestión socialista que se continuó años más tarde cuando en 1914 el Partido Socialista ganó las elecciones en la Administración municipal y en otros municipios de la provincia. Entonces, la participación se realizó sobre todo a nivel de la gestión de los servicios sociales. Cuando en 1920 la izquierda accede nuevamente al poder y la ciudad consigue nuevamente un alcalde socialista, la participación se amplía a otros sectores de la gestión de la ciudad. Pero esta experiencia se ve interrumpida por la llegada del fascismo, y ya hasta 1945 no podrá reanudarse. El alcalde comunista designado por el Comité de Liberación Nacional tras la liberación de Bolonia, comenzará una nueva etapa de participación ciudadana ininterrumpida hasta hoy y que servirá de base como ejemplo de funcionamiento democrático municipal en la redacción de la Ley sobre la descentralización promulgada en 1976.

Evidentemente que no es sólo este aspecto político el que hay que considerar al analizar las causas que darán pie a esta experiencia, ya que habrá que tener en cuenta, además, la inserción de Bolonia en la rica región agrícola de Emilia, la existencia de una industria moderna y diversificada en toda la zona y una antigua tradición cooperativa que se presentaba como una alternativa viable a la estructura económica capitalista desarrollada en el país tras la posguerra. En 1945 fueron dos los objetivos que se propusieron de forma paralela para la resolución de los problemas de una ciudad devastada por la guerra: democracia y descentralización (25).

Creemos que la experiencia de Bolonia es lo suficientemente conocida para no extendernos aquí sobre su descripción más detallada. Resumiremos de forma muy general la evolución de este proceso paralelo: descentralización-democratización.

1. Septiembre de 1960. División de la ciudad en barrios por el Consejo Municipal.

2. Abril de 1962. Establecimiento definitivo de los barrios y delimitación precisa de su perímetro.

3. Mayo de 1963. El Consejo Municipal establece el Reglamento mediante el cual en cada barrio deberían instituirse dos organismos que facilitasen la participación:

a) Comité de Barrio (20 representantes) «nombrados a través de una elección de segundo grado por el Consejo Municipal, y en la medida de lo posible entre personas que vivan en el barrio.»)

b) El Presidente del Comité de Barrio asume al mismo tiempo el cargo de Adjunto del Alcalde.

4. Abril de 1964. Creación de los Consejos de Barrio y de las oficinas de barrio para los servicios sociales.

5. junio de 1964. Entra en funcionamiento el sistema descentralizado a partir de la nueva estructura creada hasta aquí.

6. Diciembre de 1966. División del «centro» en cuatro barrios nuevos.

7. 1967. Comienzo del proceso de «autogestión» de los barrios a partir de las nuevas dotaciones técnicas y económicas propuestas.

¿Cómo se estructura la ciudad para posibilitar este proceso? Actualmente, todo el término municipal se divide en 18 barrios que oscilan entre 20.000 y 50.000 habitantes cada uno. El ((Consejo de Barrio» decide las prioridades urbanas a la vista de las necesidades existentes. La programación se hace a partir de planes quinquenales (26).

A nivel político, en un primer momento los Consejos de Barrio tenían su Consejero designado por el Consejo Municipal y los Presidentes tenían que pertenecer al partido mayoritario. A partir de 1975, se decide que el Consejo de Barrio debe reflejar, en su composición, el resultado electoral del propio barrio, con lo cual las fuerzas en minoría tienen que asumir la responsabilidad del barrio en el que sean mayoritarias. Actualmente, el Centro Histórico corresponde a la Democracia Cristiana que en el total municipal tiene 4 de los 18 Presidentes de los Consejos de Barrio.

Los instrumentos de participación en la planificación urbana son: una Comisión especial de trabajo en cada barrio, las Asambleas de barrio en las que se discuten las propuestas y se plantean los problemas y el Referendum de barrio para la toma de decisiones que afecten a todos los habitantes.

Como ya hemos señalado, la Ley del 76 sobre la descentralización refleja esta estructura tomada como ejemplo para el resto del país y cuya aplicación es obligatoria para las ciudades de más de 40.000 habitantes, habiéndose aplicado hasta ahora en muy pocas ciudades, entre ellas, Roma. Milán. Venecia... (27).

La ciudad de PAVIA: comienza su experiencia de participación en el planeamiento, a raíz de la movilización popular para impedir la realización de un barrio residencial de lujo en una zona protegida por sus características de paisaje.

Esto, unido a las grandes deficiencias de infraestructuras y servicios urbanos en los nuevos barrios y a la degradación del centro, provocan una postura de contestación al Plan por parte de sus 70.000 habitantes. En 1970, el Ministerio deniega la aprobación del proyecto de Plan General que preveía únicamente un crecimiento cuantitativo de la ciudad (200.000 habitantes en un plazo no muy lejano) por el mismo sistema de crecimiento periférico que se había dado hasta entonces (degradación y terciarización progresiva del centro y construcción de grandes periferias de viviendas).

(25) G. Manmarela, «L'Italia dopo il fascismo», 1943-1973. Ed. Mulino. Bolonia, 1974.

P. Togliati, «Politica nazionale a Emilia Rosa». Ed. Riuniti. Roma, 1974.

F. Cantelli y G. Gigliani, «L'Emilia Romana». Ed. Tatti. Milán, 1974.

(26) Varios, «Decentramiento urbano e democrazia». Feltrinelli, Milán, 1977.

(27) Ley número 278. 8 de agosto de 1976: «Ley sobre la descentralización y la participación ciudadana en la administración del municipio», 1977.



## La participación en la planificación urbana

La acción de protesta se realiza a través de «los Comités» que se forman en casi todos los barrios de la ciudad para enfrentarse al Plan. Estos Comités son finalmente reconocidos de forma oficial por el Ayuntamiento que institucionaliza los «Consejos de Barrio». El siguiente paso será la exigencia de los ciudadanos a la participación en la gestión urbana y en la formación de un nuevo plan «desde abajo» (28). Esta decisión de participación de los barrios, muy irregular en un principio y en zonas discontinuas, fue cohesionándose y enlazando con el resto de los grupos urbanos (estudiantes, sindicatos, cooperativas...), así como con los partidos políticos, plasmándose finalmente en la exposición conjunta de denuncia «Pavia, ciudad del caos».

El fin del debate coincide con una nueva administración de izquierda en el Ayuntamiento cuya primera medida será la decisión de destinar a verde público los terrenos que iban a ser construidos para el barrio de lujo. Como segunda medida, se decide la redacción de un nuevo Plan General elaborado sobre bases diferentes, fundamentalmente a través de la intervención pública. Dada la urgencia de las necesidades urbanas, y para no retrasar más el planeamiento, se resuelve abordarlo en dos etapas: primera, un Plan de Equipamientos y segunda, un Plan General Municipal.

La elaboración de la primera etapa del Plan, a través del análisis de los déficits de cada zona y de la coordinación de todas ellas, fue la ocasión de organizar y reforzar la estructura de los Comités de Barrio, a nivel interno (elección directa de los Consejeros en cada barrio) y a nivel de la ciudad (estudio de las opciones y alternativas posibles y decisión conjunta). Asimismo, la decisión sobre el lugar de implantación de los nuevos equipamientos dentro de cada zona y de los generales dentro de la ciudad, y la discusión para la elección de las grandes alternativas, fue implicando a los ciudadanos en un grado cada vez mayor en la planificación, siendo la reivindicación actual la gestión de estos servicios transformados así en instrumentos de poder democrático (29).

En el caso de FRANCIA: hay que considerar el proceso de participación dentro de un marco muy especial, ya que si bien, de una parte, la acumulación de capital fijo en estructuras y dotaciones urbanas es importante, la rigidez del sistema de administración local rompe toda posibilidad de coincidencia entre gestión social y gestión democrática, entre gestión municipal y autogestión urbana. En definitiva, de participación de los ciudadanos en la gestión directa de su entorno urbano.

Así, partiendo de los acontecimientos desarrollados en París a partir de 1963 con relación al proyecto de Les Halles, se formó la primera Asociación de habitantes de barrio, y tras ella surge todo un movimiento espontáneo de contestación a la gestión urbana (30). Ya a partir de 1960, el

(28) J. Campos Venuti, «Planificazione e partecipazione en Italia». Santander. Jornadas de Arquitectura y Urbanismo. Marzo 1978.

(29) J. P. Muret, «De la representation à l'autogestion. Les conseils de quartier dans les villes italiennes» *Metropolis*. Vol. II. N.º 5, 1975.

J. P. Muret, «Pavia, au la décentralization du pouvoir municipal». *Metropolis*. N.º 21, 1976.

(30) M. Castells, «Luttes urbaines». Maspero. París, 1975.

Ministerio de la Construcción, recomendó la creación de un Comité ciudadano que reagrupase a las distintas clases y profesiones, de cara a la preparación y aprobación de los planes de urbanismo. Pero las asociaciones de nivel-barrio de cara al urbanismo, al consumo colectivo o a una forma diferente de gestión urbana surgen en todo el país espontáneamente frente a la Administración.

Excepcionalmente y en el caso de GRENOBLE: existía una tradición de democracia municipal cuya expresión más característica son las «Uniones de Barrio» que aparecen entre 1926 y 1930 reapareciendo de nuevo en 1958-60 y que habían tenido como precedente las Sociedades Cooperativas de Barrio desde 1914. La finalidad de estas Uniones se resumía en REPRESENTAR y DEFENDER a los vecinos. En 1962 existían 16 Uniones de Barrio, agrupando cada una de ellas a unos 600 ó 1.000 miembros, de forma que las Asambleas reunían normalmente unas 500 personas. Las Uniones, funcionan mediante Comisiones especializadas en diversos temas. En 1963 aparece el Comité de Coordinación de Uniones de Barrio. A raíz de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968, el Comité se cohesionó y adquiere una mayor agilidad de funcionamiento. De esta forma, cuando se plantea la elaboración del Plan de urbanismo municipal, el Comité de Coordinación jugará un papel fundamental, convirtiéndose en el instrumento de participación ciudadana en el planeamiento.

La participación en el planeamiento urbano en Grenoble, se estructura a tres niveles:

— El Municipio, instrumento del poder de DECISION.

— La Agencia Municipal de Urbanismo, destinada a racionalizar las decisiones a nivel TECNICO.

— El Comité de Coordinación de Uniones de Barrio, que CONTROLA el planeamiento y su ejecución.

En estas mismas fechas aparecen en todo el país las Asociaciones de Consumidores (1967), los Consejos de Residentes (1960) y los que constituyen quizás el grupo más importante a efectos del planeamiento: los Grupos de Acción Municipal (GAM) que nacen entre 1963 y 1967 y poco a poco llegan a formar un verdadero «movimiento» que pone de manifiesto las contradicciones existentes en el país entre la «democracia representativa» y la «democracia directa». Sus planteamientos, claramente reivindicativos, se centran en el urbanismo, la educación, el consumo, la cultura y la denuncia de la gestión antidemocrática de los «notables de derecho divino» (31).

La preocupación de las autoridades públicas ante estas exigencias de participación, control y gestión del «marco de vida urbano» se reflejan en una abundante legislación que intenta unas veces promover y otras controlar este movimiento. El «Informe Delmont» (32) sobre la participación de los franceses a la mejora de su marco de vida, realizado por encargo directo del Presidente Gis-

(31) Correspondence Municipale. Noviembre 1975. «Manifeste National des G. A. M.»

(32) M. Delmont, «Le participation des français a l'amélioration de leur cadre de vie». Enero 1976. Informe al Presidente de la República.

card en 1976, da una idea muy clara de la importancia de esta preocupación.

Basándose en las recomendaciones de este Informe, fueron tomadas una serie de medidas a nivel legislativo, entre ellas destacamos: Ley n.º 76-1285 de diciembre de 1976 sobre la Reforma del Urbanismo. Art. 34 ((Participación de las Asociaciones)). Ley n.º 76-629 de julio de 1976 sobre la Protección de la Naturaleza. Art. 40 «Participación de las Asociaciones»). Ley n.º 77-2 de enero de 1977 sobre la Arquitectura. Art. 5 ((Participación de las personas cualificadas elegidas en razón de sus actividades en el seno de las Asociaciones locales» (33). Pero no olvidemos tampoco aquí, el proceso político subyacente durante esta época: triunfo de la izquierda francesa en las elecciones municipales, promulgación de la Ley de Descentralización italiana, cambio político en países como Portugal o España con una importancia cada vez mayor de los movimientos de base y de la gestión municipal (Asociaciones de Vecinos en España o capítulo sobre la gestión municipal de la nueva Constitución portuguesa...) (34).

La gestión municipal de los Ayuntamientos socialistas, comunistas o de radicales de izquierda tras sus planteamientos electorales (35) ven su gestión ahogada por falta de finanzas locales, por falta de agilidad y por falta de unas estructuras de poder local capaces de permitir una gestión democrática (36). La crisis del poder local se plantea ya claramente y busca nuevas alternativas.

En 1977, la Comisión de Desarrollo de las responsabilidades locales, elabora el documento «Vivre ensemble»), donde plantea las bases de una «nueva convivencia municipal» marcado claramente por las ideas de su principal elaborador, O. Guichard. En octubre del mismo año, el Partido Comunista Francés propone una «Reforma democrática de las colectividades territoriales»), basándola en los principios de autonomía municipal, de concentración y de cooperación libre y responsable de los Ayuntamientos elegidos, a la vez que se propone «desarrollar al máximo los medios que hagan posible la participación ciudadana en la gestión pública» (37).

## V. CONCLUSIONES

¿Cuál es en este contexto la situación española?

La tan esperada Reforma de la Ley del Suelo fue levantada como bandera de «realismo y eficacia» frente a la antigua Ley de 1956, que, si bien representó un hito en el momento de su elaboración, por sus aspectos sociales, en relación a las legislaciones de otros países europeos, no por ello

(33) Ver Journal Official de las diferentes fechas.

(34) ¿Qué hacen los Ayuntamientos? Ed. Avance. Barcelona 1978. «Política e Progetto» una experiencia de base en Portugal. Feltrinelli. Milán, 1977. P. Oliveira.

(35) «Citoyen dans una commune».

Propositions Municipales Socialistes. París, 1977. Ed. Flammarion. «Programme comun de gouvernant P.S.P.C.F. París, 1973. Ed. Flammarion.

(36) «Angers l'expérimentation à l'expérience». N.º 26. 1978. A. Brustoni «Le socialisme municipal, tradition, illusion ou trahison?». Espaces et Sociétés. N.º 20-21. 1977.

(37) Communes d'aujourd'hui. N.º 12. 1977.

pudo dejar de ser tachada de ambigua en sus planteamientos.

Creada en los años de máximo crecimiento urbano, la Ley era excesivamente rígida en la planificación y demasiado extensa y complicada en su aparato legal. Se limitó, por lo tanto, a remediar los EFECTOS del crecimiento urbano, sin atacar directamente sus CAUSAS. Estas causas serán tomadas como punto de partida en la nueva Ley de 1975, que, sin variar nada sustancial, aparece como una legislación más realista, clara y flexible. Su trasfondo no serán ya los «principios paternos» de los años 50, sino los ((intereses reales» de los agentes urbanos que, tras veinticinco años de experiencia, conocen perfectamente sus problemas.

Pero uno de estos agentes. los ciudadanos como usuarios de la ciudad, no tiene claras sus funciones en este proceso. El artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Reforma, sin variar la antigua Ley, limita la participación a una exposición pública del Plan a realizar, durante treinta días, después de los cuales «el público») puede presentar las alegaciones. Creemos innecesario explicar qué significado y qué efectos tuvo esta participación durante los últimos años.

Lo que no estaba previsto en la Ley de 1975 era el cambio radical del país, originado por los acontecimientos del pasado año. La cristalización de un sin fin de movimientos democráticos de base que salen a la luz con una fuerza insospechada; la participación de amplios sectores de población, hasta ahora silenciados, y, fundamentalmente, el surgir del movimiento ciudadano como punto de cohesión de múltiples organizaciones democráticas. El consumo colectivo, la calidad de la vida, el nivel de dotaciones y equipamientos, ¡la gestión de la ciudad! En otras palabras, la politización de lo urbano como base de la lucha por la democracia. El papel fundamental desempeñado por las Asociaciones de Vecinos en este proceso hace prever lo que puede llegar a ser un funcionamiento democrático de nuestra sociedad.

Es difícil establecer paralelos entre los casos hasta aquí analizados y el caso español, ya que si la importancia de los movimientos sociales urbanos puede hacer prever una evolución similar a la italiana, las condiciones económicas y políticas son difícilmente comparables entre los países.

En otras palabras, existe el peligro al hacer comparaciones entre los procesos de participación, democratización y descentralización en distintos países, de establecer categorías, etapas o niveles generales basados en el número de experiencias o en su forma de actuación sin tener en cuenta todas las restantes variables que intervienen en el proceso.

De forma muy general, y tomando como variables principales el CONTENIDO de los movimientos de participación y la FORMA que estos adoptamos podríamos establecer:

1.º Tipos de países según el contenido de los movimientos de participación. De las reivindicaciones cualitativas a las cuantitativas. En esta variable se tomaría como base el grado de desarrollo económico de cada país y su inversión en capital fijo a través de equipamientos urbanos.

Según lo cual podríamos distinguir:

