

# La participación en la construcción de la sociedad y la ciudad

Jaume Blancafort y Patricia Reus

Prof. Proyectos, Dpto. de Arquitectura e Ingeniería de la Edificación, Universidad Politécnica de Cartagena  
Despacho 1.18.A - Edificio Arq&Ide, Paseo Alfonso XIII, 50 - 30203 Cartagena

Teléfono: 968909182

e-mail: jaume.blancafort@upct.es

***Resumen.** Este artículo hace un repaso de lo que significa la participación ciudadana para el desarrollo de la sociedad democrática y apunta el estado normativo que existe al respecto en España. Se revisa una interpretación de la definición de la ciudad basada en los flujos y las relaciones de personas, para tener una aproximación a las posibilidades de la participación activa de la ciudadanía en el desarrollo del planeamiento urbano. Se concluye con la necesidad de la participación para la mejora de la ciudad.*

## 1. La participación ciudadana

Hasta finales del siglo XX se consideraba, tal y como nos apunta Ernesto Ganuza, que un país democrático era aquél que detrás suyo tenía un aparato económico fuerte y con potencial suficiente como para establecer procesos democráticos <sup>[1]</sup>, pero según se nos plantea en el Informe de Desarrollo Humano 2002 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <sup>[2]</sup> la relación es precisamente la inversa. Así pues, se puede afirmar de forma genérica que países con un buen desarrollo económico son aquellos que tienen un buen funcionamiento democrático; por lo que la Democracia es la causa y no el efecto.

Por otro lado, como se apunta en la introducción de la Recomendación núm. 19 elaborada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CMCE), con el título “La participación de los ciudadanos en la vida pública local” <sup>[3]</sup>,

el tema de la participación ciudadana constituye en la actualidad el objeto de uno de los debates centrales en el ámbito del gobierno local, y posiblemente el detonante de esa preocupación ha sido la reducción casi generalizada en el contexto europeo de la participación electoral de los ciudadanos, que se considera como una manifestación de su desapego o hastío por los asuntos públicos, replegándose a la esfera de sus intereses personales y privados.

Al respecto de este asunto, el órgano consultivo del Consejo de Europa, en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) ha identificado los siguientes problemas principales:

- Un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política.
- La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.
- Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen

el sistema menos eficaz, transparente y responsable.

Por todo ello el CMCE, reafirmando su convicción de que la democracia representativa forma parte del patrimonio común de los Estados miembros y considerando que el diálogo entre los ciudadanos y los electos es esencial para la democracia, recomienda una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

Añadir que, paralelamente, la OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development) en su informe “Citizens as partners” <sup>[4]</sup> llega a similares conclusiones al CMCE, acentuando la necesidad de implementar más medidas de participación directa para salvaguardar la democracia, mejorando la eficiencia administrativa.



**Fig.1** La Gran Vía. Madrid, circa 1952. Francesc Català Roca. Imagen: <http://granvia.esmadrid.com/centenario/441-exposicion-los-viajes-de-catala-roca>

Si lo que nos apuntaban el CMCE y la OCDE a principios de siglo XXI, en un momento de bonanza económica europea, ya nos sugería reflexionar sobre la necesidad de la participación directa de la ciudadanía en la vida pública, en unos momentos en los que la crisis económica nos azota, la dignidad de la humanidad en las sociedades occidentales se replantea a la baja y el desapego hacia la clase

política está en alza al mismo tiempo que su credibilidad alcanza las cuotas más bajas de nuestra democracia, tiene interés cualquier aproximación a la necesidad de la reconstrucción participada de esta sociedad.

Las organizaciones públicas de las democracias tienen el desafío de vincularse más claramente con sus ciudadanos y para ello se deben introducir mecanismos de participación que superen la imprescindible participación vinculada a los procesos electorales o los tradicionales mecanismos informativos, para conseguir ser mecanismos consultivos o de participación activa.

Así se evoluciona de las relaciones unívocas entre administración y administrado, para pasar a establecer relaciones en un doble sentido donde la ciudadanía retroalimenta el gobierno, para finalmente conseguir evolucionar a aquellos procesos en los que los ciudadanos se implican en la definición, la elaboración y la ejecución de las políticas públicas. En la Fig.2 se adjunta un esquema según Ganuza de los distintos mecanismos de participación ciudadana.

Mecanismos informativos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revistas, propaganda, documentos oficiales.</li> <li>• Oficina de atención al ciudadano.</li> <li>• Uso de web institucional.</li> </ul>
Mecanismos consultivos	Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas.</li> <li>• Consejos Consultivos.</li> </ul>
	Innovadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet interactiva.</li> <li>• Planificación urbana.</li> <li>• Referéndum.</li> <li>• Paneles ciudadanos.</li> </ul>
Mecanismos de participación activa	Deliberativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurados ciudadanos.</li> <li>• Conferencias de consenso.</li> <li>• Encuestas deliberativas.</li> </ul>
	Implicativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes integrales de barrios.</li> <li>• Co-gestión de servicios municipales.</li> <li>• Presupuestos Participativos.</li> </ul>

Fig. 2 - Mecanismos de participación ciudadana. Fuente [5]

## 2. La participación en España

En España, la Ley básica que regula las corporaciones locales, la “Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local” data de 1985, y si desde entonces ha sufrido muchas reformas no se ha tratado nunca en profundidad el tema de la participación ciudadana. No es hasta el 2003 con la Ley de Medidas para la Modernización de los Gobiernos Locales que se trata ligeramente el tema.

En cualquier caso no hay una ley única y existen muchas leyes y reglamentos de ámbito menor al estatal que desarrollan en mayor o menor medida el tema de la gestión de la participación ciudadana. Por ello, aunque hay algunos buenos ejemplos de participación ciudadana, en la planificación urbana no hay un verdadero marco de actuación global.

Hay muchas entidades, normas, reglamentos locales, etc. que tratan el tema.

Entre las herramientas utilizadas referenciales se encuentran:

- Por su amplia extensión territorial y aunque solo sea de forma nominal porque de ellos no se han generado destacables participaciones que superen los primeros estadios aplicables a la participación (informativos o consultivos) cabe nombrar

los Reglamentos de Participación Ciudadana (RCP) que adoptaron los Ayuntamientos españoles a finales del S. XX. El primero de ellos con fecha de 1979 en el Ayuntamiento de Córdoba. En el 2001, según la FEMP más del 70% de los municipios mayores de 100,000 habitantes y más del 52% de los municipios de 10,000 tenían RCP.

- El Programa 21, acuerdo de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible y las Agendas 21 que de él se van derivando y desarrollando.
- Herramientas para una gestión urbana participativa, Informe del Programa de Asentamientos Urbanos (UN-Habitat) de las Naciones Unidas, con fecha de 2001.
- Reglamento tipo de participación ciudadana con fecha de 1 de julio de 2004, propuesto por la comisión de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) encargada de difundir y promover los procesos de modernización, participación ciudadana y calidad en la administración local así como desarrollar trabajos de campo en la aplicación y experimentación de metodologías de modernización y calidad y su posterior difusión al resto de entidades locales
- La Carta de la Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, adoptada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2011 de la que cabe destacar el punto II. DERECHO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, con un programa de acción sugerido tanto a corto como a medio plazo.

Por ejemplo en la Comunidad Valenciana, que en este ámbito van por delante de la región de Murcia, además de los particulares reglamentos más o menos acertados de cada municipio, nos encontramos con:

- La LEY 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: Participación; de 2011 que esencialmente no responde a su subtítulo “Sistemática, técnicas y procesos. Metodología Participativa” más que en la visión de la participación consultiva del ciudadano.

## 3. La ciudad a escena

A este panorama conceptual en el que se insiste en la participación ciudadana como leitmotiv de la construcción de la sociedad, si observamos la realidad urbana nos encontramos con un marco físico de aplicación directo.

Trasladando a la ciudad la concepción del espacio como orden de coexistencias de Leibnitz, se puede definir “la ciudad a escena”. No la ciudad como una escenografía estática sino como una coreografía participada y protagonizada al mismo tiempo por seres y objetos interrelacionados; todos ellos actores activos del conjunto. Como apunta el antropólogo Manuel Delgado *un proscenio vivo en que no hay objetos, sino relaciones diagramáticas entre objetos, bucles, nexos sometidos al estado de excitación permanente al que les someten la imaginación y la acción humanas* [6].

Sabiendo que no hay un único espacio social sino múltiples y que éste *está todo él hecho de fluidos, ondas, migraciones, vibraciones, gradientes, umbrales, conexiones, correspondencias, distribuciones, pasos, intensidades, conjugaciones...* no debemos entender el patrimonio social y cultural *en tanto que sitios disecables, sino como espacios en los que tiene lugar la acción social* [7].

En la misma línea de interpretación de los flujos existentes en la ciudad cabe destacar la mítica aportación de Jane Jacobs cuando refiriéndose a dichos flujos escribía: *intrincado ballet en que los bailarines solistas y los conjuntos tienen papeles específicos que se refuerzan milagrosamente entre sí y componen un todo ordenado.*[8]

Así como la relectura que de ella hace el ya citado antropólogo Manuel Delgado cuando nos describe:

... Los individuos, las parejas, los pequeños grupos, pero también las multitudes que se hacen presentes en las superficies urbanas -aceras, centros comerciales, corredores del metro, vestíbulos de estaciones, playas-, agitaciones corales que responden a las mismas lógicas secretas que generan, no son sino figuras de danzantes que se interrelacionan básicamente a través de su presencia física. [9] [Fig.3]

En este contexto conceptual descrito, donde por un lado se apunta una acción, es decir, se prescribe la participación ciudadana como necesidad intrínseca a la mejora y práctica supervivencia de la democracia, y, por otro, se encuadran los protagonistas, es decir, los flujos de relaciones en la ciudad, se vislumbran relaciones directas entre las disciplinas de la arquitectura, la planificación urbana, la sociología, la antropología, la política o la danza.



Fig. 3 Portada de la revista: Ciudades que danzan, 2008

#### 4. Conclusiones

El planeamiento urbano sería más interesante socialmente y más rico espacialmente si en lugar de responder de una forma impuesta a los hechos a partir de un proyecto realizado exclusivamente desde una oficina de planificación, fuera una producción coral capaz de interpretar la realidad con la que interacciona, asociada al tiempo en el que discurre y participada por los usuarios-habitantes que la viven y/o la vivirán.

#### Referencias

- [1] Ganuza, E. (2006) Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España. Instituto de Estudios Sociales Avanzados-CSIC
- [2] PNUD. (2002) Informe de Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Madrid. Ediciones Mundi-Prensa.
- [3] CMCE. (2002) La Participación de los ciudadanos en la vida pública local. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe explicativo nº 19. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, Septiembre de 2002
- [4] OCDE. (2001) Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making, ed. OCDE, París
- [5] *op. cit.* [1]
- [6] Delgado, M. (2007) Tener lugar. El espacio social como patrimonio. Prólogo del Libro: Arquitectura tradicional y entorno construido, Luna M., Lucas M., Murcia.
- [7] *ibid.*
- [8] Jacobs, J. (1961) The Death and Life of Great American Cities. Random House, New York.
- [9] Delgado, M. (2008) Espacios en Danza, Ciudades que danzan 2008, Barcelona.