

Opinión pública, planificación urbana y participación ciudadana

Emilio Martínez

Universidad Complutense de Madrid

e-mail: emilmmar@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7121-5269>**Aina López**

Universidad Complutense de Madrid

e-mail: adlopez@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5992-8485><https://dx.doi.org/10.5209/ciyc.96587>

Enviado: 15/12/2023 • Aceptado: 26/02/2024

ES Resumen: La consolidación de la opinión pública como esfera extrainstitucional dotada de funciones y legitimidad políticas y la creciente complejidad y escala de las ciudades motivan la reflexión sobre el papel de la prensa y de otros medios de comunicación en el ámbito de la política urbana. La propuesta puede parecer obvia, pero no ha recibido una adecuada atención académica o política. Planteamos entonces un análisis sobre la participación de los actores mediáticos en el medio urbano, en particular en el desarrollo del urbanismo participativo. La prensa se configura como un dispositivo de control de la planificación y como fundamento de la formación cívica, por tanto, como vector fundamental de la opinión pública urbana. En este contexto delimitamos y definimos las posibles funciones de los *media* en el entorno urbano, más allá de su labor como fuentes de información, vigilancia democrática y coproductores de un *genius loci* mediático.

Palabras clave: Planificación urbana/ Participación ciudadana/ Media/ Opinión pública/ Derecho a la ciudad/

ENG Public opinion, Town planning and citizen participation

Abstract: The consolidation of public opinion as an extra-institutional sphere endowed with political functions and legitimacy and the growing complexity and scale of cities motivate reflection on the role of the press and other media in the area of urban policy. The proposal may seem obvious, but it has not received adequate academic or political attention. We then proposed an analysis on the participation of media actors in the urban environment, in particular in the development of participatory urbanism. The press becomes a control mechanism for planning and as a foundation for civic education, therefore, as a fundamental vector of urban public opinion. In this context we define the possible functions of media in the urban environment, beyond their work as sources of information, democratic surveillance and co-producers of a media *genius loci*.

Keywords: Town Planning/ Advocacy planning/ Media/ Public Opinion/ Right to the City

Sumario: 1. Conceptualización de la ciudad y propuestas de planificación urbana: del paradigma racionalista global a las críticas posmodernas. 2. Política local, planificación e información urbana. 3. Prensa y opinión pública en el desarrollo urbano. 4. Conclusiones y desarrollos futuros. Referencias bibliográficas.

Como citar: Martínez, E.; López; A. (2024). Opinión pública, planificación urbana y participación ciudadana, en *Cuadernos de Información y Comunicación* 29, 103-115.

1. Introducción

En 1965 una de las revistas profesionales de referencia para los urbanistas de EE. UU., el *Journal of the American Institute of Planners*, publicó un artículo del planificador y jurista Paul Davidoff titulado "Advocacy and Pluralism in Planning". Desde su publicación el documento fue contemplado en el campo del urbanismo como un punto de inflexión en la manera de conceptualizar el proceso y la finalidad de la planificación de la ciudad. El planteamiento retomaba la orientación humanista y pragmática de apertura hacia los habitantes y usuarios que Patrick Geddes había defendido brillante pero infructuosamente en algunos de sus proyectos urbanísticos de principios de siglo XX, pero Davidoff lo proponía en un tiempo y contexto diferentes. Ya no era una época de ensayos y vacilaciones sobre cómo obrar en un dominio incipiente, pues el urbanismo se mostraba ya como un ámbito bien constituido y reconocido en el que se imponía un paradigma dominante desde la Segunda Guerra Mundial y se expandía una industria orientada a la construcción de grandes infraestructuras, inmuebles y barrios residenciales. Este paradigma, el racional global funcionalista, optaba por un programa de trabajo jerarquizado que apelaba a las virtudes fehacientes de una dirección técnico-científica en lo relativo al diseño, planificación y gestión de las urbes modernas. En lo formal seguía en muchos aspectos bajo la tutela de los postulados funcionalistas de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), tan convenientes para las disposiciones contables del capitalismo inmobiliario, pese a la retórica radical de algunas de sus expresiones.

El enfoque de Davidoff no parecía descabellado: dada la composición plural de la ciudad, entidad heterogénica y siempre *in fieri*, lo correcto era atender las diversas partes de la comunidad local afectadas por la planificación del medio construido. A la diversidad había que sumar la desigualdad de sujetos y grupos sociales (minorías étnicas, ocupacionales, comunidades residenciales específicas...) a las que pocas veces se daba voz o se atendían sus demandas y anhelos. De este modo, grupos escasamente orientados a expresar necesidades o concepciones respecto del entorno inmediato, podrían "participar" gracias a la mediación profesional ante autoridades, planificadores y promotores inmobiliarios. Comenzaba a fraguarse el urbanismo participativo. El *advocacy planning* invocaba el papel de la ciudadanía (auxiliada por profesionales) en la ordenación del medio urbano, en sus diversas escalas. La participación ciudadana, fundamentada en una concepción sólida de la democracia local, era reclamada como un derecho formal de los habitantes, como un instrumento virtuoso de la planificación y de la gestión urbana.

Apenas es necesario indicar que, ayer como hoy, uno de los retos del *advocacy planning* radica en la confección de metodologías precisas capaces de conciliar los principios de justicia espacial y social con la eficacia en el empleo de recursos y la obtención de resultados en la ordenación urbana. Asimismo, requiere que la administración local, los expertos y los políticos sean receptivos al discurso ciudadano, a las percepciones, usos y modos de experimentar la ciudad por parte de la sociedad civil en sus diferentes medios sociales: pensar la planificación no sólo como el asunto exclusivo de un saber técnico, sino como un servicio público sensible a la pluralidad de los actores urbanos.

Entre la multiplicidad de actores que una orientación participativa habría de movilizar debemos señalar a los medios de comunicación, y en particular a la prensa, por el rol de intermediación que estos pueden desempeñar. No deja de sorprender que pese al papel que las estrategias de comunicación cumplen en la promoción de los proyectos urbanísticos, apenas se cuenten con análisis precisos sobre el desempeño de los medios de comunicación en los procesos de participación ciudadana en las distintas fases de la planificación urbana. Es precisamente ese papel el que será objeto de atención en este trabajo, siempre desde una orientación crítica y a partir de nuestra experiencia en equipos de ordenación urbana y en procesos de participación

ciudadana. Creemos que el desempeño de los *media* resulta decisivo en el ejercicio del derecho a la ciudad, en su concepción lefebvriana, pues el acceso a las ventajas materiales y simbólicas de habitar y hacer ciudad pasan necesariamente por la información y conocimiento de las representaciones y prácticas espaciales del conjunto. La prensa actúa como actor urbano y como un dispositivo en la formación de la opinión pública, la educación cívica y el control de los planificadores. Parafraseando a Davidoff, podríamos sugerir que el *advocacy planning* requiere igualmente la movilización de un *advocacy journalism* a propósito de la cuestión urbana. Pero es posible ir más allá. Desde los considerandos anteriores, difícilmente se contemplará la ciudad como una mera aglomeración de actividades, sujetos y grupos sociales. La ciudad dispone de un sustrato material, pero también configura procesos culturales complejos que suscitan comportamientos novedosos, patrones normativos originales, tipos sociales y modos de vida específicos. La prensa, que no deja de ser una creación típica de la modernidad urbana, contribuye a la creación y difusión de esta cultura citadina, acelerando un proceso de relativa “aculturación” entre los habitantes de la ciudad, independientemente de su condición y origen. De ahí que, lejos de limitarse a una función de mediación, se le conceda acertadamente un rol dinámico en la definición del orden social propio de entornos complejos como la ciudad, donde las relaciones secundarias cobran toda su relevancia. Y en esa misma medida, un papel como agente socializador: mediación y mediatización de la cuestión urbana.

2. Conceptualización de la ciudad y propuestas de planificación urbana: del paradigma racionalista global a las críticas posmodernas

Cuatro años después del escrito de Davidoff, Sherrey R. Arnstein publicaba “A Ladder of citizen participation” (1969), un análisis sobre los programas federales de planificación que introducían mecanismos de participación ciudadana en materia de renovación urbana. El texto venía a poner en cuestión no sólo los dispositivos meramente rituales desplegados, sino en particular lo que era el problema de fondo: un modelo de planificación racionalista que se pretendía como único patrón adecuado para la ordenación global del espacio de la ciudad.

El conocido como *Rational Comprehensive Planning* representó el paradigma dominante de la planificación urbana moderna durante el período fordista. Los fundamentos sobre los que se instituía eran múltiples, unos de orden plástico y otros de naturaleza científica, técnica, jurídica y económica, sin que faltaran modelizaciones matemáticas. Ese haz de saberes y prácticas se disponía de tal modo que procuraba un diagnóstico global para la acción pública en lo relativo a la formalización de volúmenes, disposición de vacíos y definición de usos urbanos. En conjunto se constituía como un ámbito de trabajo experto algo impenetrable y distanciado de los usuarios y habitantes, que nunca eran considerados como interlocutores. El modelo abordaba desde un espíritu de inventario poco disimulado la producción de datos cuantitativos, la recopilación de situaciones, la evaluación y selección de opciones, la definición de metas y programas de acción para la ciudad (Friedmann 1987). Se trataba de una metodología justificada en la secuencia general de IAP: información-análisis-plan. Sin embargo, este tipo de estrategia tendía a enredarse estérilmente en análisis sesgados desde perspectivas científicas fragmentarias poco dadas a asumir las implicaciones de la transdisciplinariedad, que es lo que representa lo urbano como realidad compleja, sintética y unitaria.

La crítica de Arnstein y Davidoff venía a sumarse al conjunto de voces que en los años 60-70 se alzó contra ese modo tecnicista y burocrático de entender la planificación urbana, poniendo en evidencia los límites del proyecto modernista sobre el control de la ciudad. Así se fue suscitando un debate sobre los estrechos límites y los muy discutibles presupuestos de la planificación racionalista dentro del marco de los cambios en las sociedades modernas (crisis demográfica, energética, ambiental, económicas y crisis de legitimidad del sistema de dominación capitalista). El modelo racionalista tomaba la ciudad como un mero objeto maleable, instrumento de trabajo al servicio de la sociedad industrial y del progreso, para el que se proyectaba una estética maquinista y funcional, de polígonos dispuestos según un patrón racional de usos especializados del suelo, excluyentes y asepticos. Un espacio tipificado para un sujeto tipo pretendidamente abstracto.

Frente a la propuesta racional-funcionalista, otras perspectivas apelaban a la necesidad de reconocer al habitante como actor y productor del sentido de la ciudad. La reconocida activista civil Jane Jacobs ([1961]2011) abogó en ese sentido por una ordenación de la ciudad que evitara la segregación funcional en los usos del suelo, para incrementar su diversidad social e impedir la deshumanización del entorno. La reivindicación del vecindario como referencia de vida social, espacio de vinculación frente a la zonificación funcional, exigía necesariamente considerar al habitante como interlocutor, en línea con los postulados del urbanismo participativo, y cuestionar el papel del planificador como pretendido demiurgo. Henri Lefebvre, por su parte, identificaba al planificador como agente de la producción mercantil del espacio. Su crítica insiste en la representación de la ciudad como obra colectiva. En el despliegue de su cotidianidad, con sus ritmos y lugares, la ciudadanía compone sus espacios de vida, intencionalmente o no. No se perfila simplemente como un usuario conformista o espectador inerte. Siendo la ciudad una manufactura colectiva, donde los imaginarios de los habitantes coexisten con los de los planificadores (sin ser menos valiosos), es legítimo considerar que la planificación urbana es responsabilidad que debe recaer en el conjunto social.

Las investigaciones y experiencias llevadas a cabo en el ámbito de la ordenación urbana también han supeditado la posibilidad de una planificación legítima y ambiciosa a la participación de todos, pues la idea de un futuro compartido no puede ser ajena a una responsabilidad respecto a un medio que habitamos y compartimos.

Admitamos, sin embargo, que la intervención de los ciudadanos en los procesos de planificación y gestión urbana es, de ordinario, bastante reducida. La forma y escala en que tiene lugar el desarrollo de las ciudades ha supuesto para la mayor parte de sus habitantes, bajo el paradigma que mencionábamos, un sentimiento de pérdida y ajenidad respecto a la ciudad, a sus conciudadanos y a sí mismos. La literatura especializada abunda en alusiones a la pérdida de los referentes simbólicos, afectivos y cognitivos del espacio urbano típicamente racionalista. Las ciudades se antojan aglomeraciones que no aglomeran, esto es, que no vinculan: artefactos impersonales desde el punto de vista sociológico y arquitectónico. El ritmo de crecimiento, la segregación funcional y la escala en que se disponen los sectores urbanos actuales provoca que individuos y grupos pierdan los puntos de referencia que los vinculaban a los lugares y, poco a poco, dejen de atarse a los elementos que vertebran el espacio, retirándose hacia el ámbito privado. Debemos considerar que la mayor parte de las operaciones urbanas son llevadas a cabo por agentes urbanos aventajados: promotores, constructores, planificadores, etc., cuyos códigos simbólicos (valor de cambio *versus* valor de uso, espacio mercantil *versus* espacio practicado, marco aséptico para un contenido abstracto *versus* medio de vida) no suelen ser compartidos por la ciudadanía.

Es aquí donde adquiere toda su relevancia ese giro participativo o *advocacy planning* en la tradición anglosajona. A diferencia de lo que fue el urbanismo compositivo y del racional-tecnocrático lo que resulta específico del modelo participativo es, como ha expresado Lacaze (1990), que surge como una demanda del ámbito académico y de las reivindicaciones populares.

La crítica académica ha cuestionado el modelo decisional y la carencia de justificaciones convincentes de los planes de ordenación, que suelen recurrir a criterios de forma para legitimar los valores y las representaciones de los planificadores; también discute las elecciones encaminadas a favorecer la acumulación del capital en la realización de las plusvalías urbanas, la renovación urbana en perjuicio de los habitantes y, por último, la contradicción entre una visión estática común a los proyectos de ordenación y las enseñanzas de la historia y de la sociología urbana (Lacaze 1990: 53).

Por su parte, la reclamación ciudadana pretende el reconocimiento de su derecho a participar en el diseño de su entorno y a intervenir en la toma de decisiones. Los argumentos constituyen una reivindicación de poder: la colectividad, espontánea u organizadamente, declara su voluntad de oponerse a las decisiones ajenas sobre la ordenación de su entorno vital y a proyectar sus alternativas. Esta pretensión es, pues, de naturaleza política, orientada significativamente hacia la reconquista del derecho a la ciudad en los términos en que fue formulado por Lefebvre (1968): alcanzar las ventajas materiales, simbólicas y relacionales de la ciudad en su conjunto.

El cuadro siguiente, elaborado por Feld (2020), proporciona una visión muy completa de las diferencias existentes entre estos modelos de ordenación. Además, resulta útil respecto al análisis posterior del papel de los medios en la movilización de la opinión pública en la toma de decisiones sobre su entorno construido.

PROCESOS	PLANIFICACIÓN GLOBAL- RACIONAL	URBANISMO PARTICIPATIVO (ADVOCACY PLANNING)
SUPUESTOS	Información perfecta Resultados racionales Una solución es la mejor La ciudad es un sistema de funciones interrelacionadas	Información imperfecta Decisiones no neutrales en materia de valor Sociedad pluralista La planificación normativa es racional Cada grupo tiene derecho a su propio planificador Diferentes resultados benefician diferentes intereses
CLIENTE	Comunidad en su conjunto Propietarios del suelo	Negros, minorías, pobres, desfavorecidos
INTERÉS PÚBLICO	Interés público unitario	Intereses plurales y específicos
ROL DEL PLANIFICADOR	Asesor del responsable de la toma de decisiones políticas Técnico	Asesor experto
LOCALIDAD DE PLANIFICACIÓN PROCESO	Burocracia municipal	Comunidad al completo
PROPÓSITOS	Objetivos jerarquizados Intereses en el uso físico del suelo	Usos, accesos cívicos plurales Participación Minorías
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	Mediante el proceso de planificación	Redistribución de riqueza,
PARTICIPACIÓN	Audiencias públicas	Construcción de coaliciones
MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN	Proceso racional integral Neutralidad axiológica Fundamento físico de usos del suelo	Técnicas políticas Modelo racional
DEFINICIÓN	Neutralidad axiológica Factual Procedimental Racionalidad, elección Toma de decisiones	Hechos y valores como decisiones Proceso procedimental y pluralismo Normativa planeamiento racional Cada grupo posee su defensor o interlocutor Orientado y centrado en el cliente

Fuente: Marcia Feld (2010).

3. Política local, planificación e información urbana

De todo cuanto hemos expresado en los párrafos anteriores se desprende claramente que las cuestiones relativas a la planificación de la ciudad se sitúan en el ámbito específico de la política urbana. La planificación es un momento concreto de esta: aunque recurra a la ciencia y al arte es un ámbito sustancialmente configurado por relaciones de poder.

De un modo general, la ordenación urbana se presenta como un conjunto de disposiciones y demarcaciones por el cual la colectividad, encarnada en las instituciones y autoridades públicas, ejerce un control sobre la configuración del espacio urbano, sobre los usos del suelo y sobre el

devenir de la ciudad (Graffmeyer, 1994). El grado de complejidad alcanzado por la sociedad contemporánea, la extensión del tejido urbano, la acumulación de actividades, flujos y poblaciones, así como las contradicciones, cuando no conflictos, que surgen de la actuación de los distintos agentes urbanos, según sus intereses, inducen a la colectividad a introducir una regulación de tipo racional y normativa en la organización del espacio.

Para las teorías liberales, además, la planificación urbana se concibe como una actividad reguladora en la cual los especialistas (técnicos) actúan en calidad de mediadores entre las partes implicadas en el proceso con el fin de lograr el común interés. La planificación se concibe como un conjunto de regulaciones y cauces de negociación cuya racionalidad viene definida por el interés general. “Se considera, en suma, que la planificación urbana, actúa en beneficio de todos porque permite coordinar mejor, reducir al mínimo los factores negativos externos y aprovechar al máximo los positivos” (Pickvance, 1994: 133). A decir de Pickvance (1994), se peca de ingenuidad cuando desde estas teorías se proclama que la ordenación favorece un modelo más equilibrado y racional de los usos del suelo que el que procuraría en su defecto el mercado y que armoniza los objetivos de crecimiento y conservación, evitando así los desequilibrios funcionales originados por la urbanización espontánea.

Sin embargo, pese a la creación de oficinas institucionales y agencias de urbanismo, la planificación no es una actividad reguladora fundamentada en el consenso ni consideración de toda la ciudadanía. Esta es básicamente la dirección emprendida por la sociología urbana crítica, que ha cifrado la “racionalidad” de la intervención urbanística en los efectos positivos para la reproducción del orden capitalista; es decir, en la estabilización del sistema, en la acumulación de capital y en la lógica de los beneficios del mercado del suelo. En este sentido se pronunciaba R. Ledrut, entendiendo que la planificación urbana es:

“un medio de control social del orden urbano y no una ciencia normativa que limite su objeto a la búsqueda de buenas formas urbanas. En efecto, la planificación urbana tiene por objeto el estudio de los mecanismos y procesos sociales en virtud de los cuales los diferentes comportamientos y movimientos, que contribuyen a modificar la ciudad y a determinar su desarrollo, son o no son controlados de forma consciente” (Ledrut 1986: 53-54).

Las teorías marxistas, por su parte, sitúan la actividad urbanizadora en el ámbito político-económico de la producción del espacio, proceso en que se manifiesta la desigualdad de los actores concurrentes y las presiones estructurales sobre el sistema (político) de planificación. Estos actores, que en la tradición liberal eran considerados realidades primarias, no son independientes del contenido social de la posición que ocupan en la estructura social. Además, suele ser habitual la denuncia de los planes de urbanismo en tanto que textos ideológicos (por su jerga, por sus intenciones y resultados).

El marcado carácter político de la planificación urbana también fue observado por Castells (1986), para quien se trata de un instrumento dependiente de las instituciones administrativas y políticas, investidas de autoridad (Castells 1986: 199). A través de intervenciones directas e indirectas, los poderes públicos tratan de dar una respuesta a las necesidades sociales urbanas, pero estas necesidades no son consideradas a menos que se expresen y emerjan en el conflicto político. Y es aquí donde Castells y buena parte de la tradición del marxismo urbano moderno sitúan el quid de la cuestión sobre la planificación urbana: en el paso desde la reclamación pública de las necesidades ciudadanas al proceso político.

Cierto es que esta dirección ya se apuntaba en la ciencia política liberal norteamericana (Robert Dahl, *Who Guberns?* 1961; y Banfield, *Political Influence* 1961). Aquí el proceso político (también en el ámbito local) se caracteriza por la pluralidad dinámica y el sistema de decisiones no se prejuzga como algo unitario. Se concibe la esfera de la política local como un complejo de interacciones entre actores libres e iguales ante en el cual los expertos se arrogan un poder interpretativo y de decisión en aras de soluciones “consensuadas”. El esquema es hasta cierto punto atractivo, pero no tiene en cuenta la desigualdad de las posiciones desde las que los distintos actores sociales interactúan, emiten sus discursos y expresan sus pretensiones. En efecto,

contra tales manifestaciones, que en lo descriptivo tienen su interés (una especie de sociometría del poder local), la teoría crítica de inspiración marxista o radical sí asume el reconocimiento de la desigualdad en los procesos urbanizatorios y, de ahí, en la planificación de la ciudad.

Desde esta perspectiva de análisis David Harvey (1979) ha advertido sobre las distintas posibilidades de participación en el 'juego' de la producción espacial y cuál es el verdadero funcionamiento de las instituciones públicas en dicho proceso:

“Los grupos pueden, efectivamente, ser excluidos del juego de negociación y regateo por las barreras institucionales o por las maniobras de otros grupos. Sólo un grupo fuerte y unido puede ser capaz de superar tales barreras y superar el problema de lo que se llama “no tomar decisiones”. Esto explica por qué el juego de planificación urbana se parece más a menudo a un solitario que a un juego de sumas no nulas entre n personas. (...) Podemos esperar un considerable desequilibrio (...) porque: 1) grupos diferentes cuentan con recursos diferentes para negociar; 2) los grupos grandes de la población son generalmente más débiles y más incoherentes que los grupos pequeños, y 3) a algunos grupos se les deja fuera de las negociaciones”. (Harvey 1979: 76-77).

A partir de la exposición de Harvey se puede esperar la existencia de un orden jerárquico en el acceso a las ventajas y recursos que ofrece la ciudad. Los grupos sociales mejor posicionados (cámaras de comercio, promotores...) ejercen presiones sobre el marco institucional y son más eficaces en la obtención de beneficios y en el acceso a los recursos urbanos. Por el contrario, los grupos excluidos de los que hablaba Davidoff desconocen habitualmente las reglas o suelen fracasar en sus esfuerzos. Si la planificación se presenta a menudo como un intento de distribuir racionalmente los beneficios y los perjuicios en el territorio y entre los grupos, resulta llamativo que los patrones de redistribución se presenten con tanto desequilibrio y tendenciosidad por doquier.

Todo lo anterior nos permite concluir que la participación de la ciudadanía plural, en los distintos ámbitos de intervención local, redundaría en una ampliación y en la consolidación de los principios democráticos. En concreto, complementa y enriquece la democracia formal representativa mediante fórmulas más directas, eludiendo la desafección hacia las instituciones y la progresiva pérdida de legitimidad o reconocimiento. Como derecho y deber ciudadano, en nuestro país al menos, la participación en las instancias de gestión está contemplada en el ordenamiento jurídico; de ahí la existencia de reglamentos y protocolos municipales elaborados para canalizar ese mandato genérico (desde arriba) y esa demanda precisa (desde abajo).

Respecto a los procedimientos en los planes de ordenación urbana debemos señalar que la experiencia demuestra que el modo como se deciden las cuestiones tiene tanta importancia como lo que se decide (Lacaze, 1990). Si algo se enjuicia preferible “no es sobre la base de una comparación objetiva entre proyectos concurrentes o sobre la base de criterios estéticos, técnicos o financieros definidos a priori, sino debido al hecho de que el proceso de decisión ha permitido organizar, progresivamente, un consenso entre los ciudadanos directamente afectados” (Lacaze, 1990: 14). En la medida en que los técnicos y el Estado puedan dominar los procesos participativos el acceso ciudadano a la configuración de la ciudad podría devenir simulacro más que una realidad, más una coartada que un derecho efectivo. No podemos negar la impostura de algunos procedimientos, y son muchos los que alertan contra el *tokenismo*, es decir, contra las estrategias para el simple “apaciguamiento” de las legítimas manifestaciones o reivindicaciones ciudadanas, que al final las llevan hacia canales estériles. Admitamos que el reclamo del derecho a la ciudad resulta a veces meramente formal y retórico: se conjuran las buenas intenciones y todo acaba en un simulacro de democracia urbana (consultas, sondeos...). Lógicamente, el grado de participación de la ciudadanía en la planificación, es decir, la posibilidad de hacer real el derecho a la ciudad dependerá de la fuerza que sostenga a los distintos grupos sociales, portadores de intereses contradictorios.

4. Prensa y opinión pública en el desarrollo urbano

No parece necesario insistir en el hecho de que los medios de comunicación, la prensa en primer lugar, se han revelado como actores privilegiados de la esfera pública moderna al hilo de la creciente complejidad de las formas sociales y políticas. Además, esa esfera pública se ha ido ganando el reconocimiento de dispositivo indispensable para el funcionamiento de la vida colectiva, de modo que muy pronto se le atribuyó incluso una legitimidad política específica. Este papel político es de tal importancia que ha llegado a equipararse al principio de representación política, cuando no ha llegado a entrar en competición con este (Fernández Sebastián, 2004). Las fuerzas democráticas y liberales, destacando a este respecto la teoría política liberal, han reiterado su apoyo y defensa de la opinión pública, con tal éxito que hoy se le considera uno de los fundamentos de la calidad democrática. Aun los sectores más escépticos aceptan que, si bien la opinión pública puede ser un foco de problemas, su existencia es indispensable para el funcionamiento de la democracia, lo que requiere de unas estructuras y actores, pero también del respeto de las libertades que le son propias: la de opinión y la de información.

La consolidación de la "opinión" como principio político y la creciente complejidad y escala de las ciudades vienen a señalar la importancia del papel de la prensa y de otros medios de comunicación también en el específico ámbito de la política urbana. Ahora bien, aunque este papel puede hoy parecer obvio, no se ha reflejado en una atención académica y política adecuadas. Las referencias y estudios son muy escasos, lo que nos ha llevado a proponer una reflexión sobre el alcance de los actores mediáticos en el ámbito urbano y particularmente en el que nos interesa aquí: el de la planificación urbana. Nos planteamos como cuestión fundamental, en primer lugar, delimitar y definir las funciones que podemos esperar de los medios en el medio urbano, más allá de su labor de meros informadores y vigilantes de la rectitud democrática y legal de corporaciones públicas o privadas locales, como se deduciría de lo establecido por las teorías liberales.

Desde luego, la función informativa de los *mass media* en el ámbito político local parece fuera de discusión, toda vez que ha tenido lugar una mediatización general de la sociedad (Thompson, 1998). Como dijera Luhmann "lo que sabemos sobre la sociedad y aun lo que sabemos sobre el mundo, lo advertimos a través de los medios de comunicación para las masas" (Luhmann, 2000:1), lo cual no es ya más cierto para el entorno internacional que para el local a tenor del tamaño alcanzado por las ciudades, así como por su diversidad étnica y funcional. Los ciudadanos alcanzan buena parte de la información local sobre el desarrollo urbano y sus problemas gracias a los medios de comunicación. Por lo mismo, no han perdido su papel de permitir una comprensión al conjunto de la ciudadanía de la naturaleza y alcance de los problemas urbanos, de concienciar respecto a estos -especialmente en situaciones de cambio social- lo que constituye un requisito de toda respuesta o consenso.

Detengámonos específicamente en la prensa, pues ha desempeñado un papel destacado en el conjunto más amplio de medios dispuestos en torno a la relación comunicación/ciudad moderna. La prensa posee una cierta tradición de trabajos sobre la vida social de la ciudad. Los diarios han permitido llevar a cabo un seguimiento bastante preciso de los cambios urbanos: la expansión de su superficie, la anexión sucesiva de periferias, la incorporación de población inmigrante, las propuestas y actuaciones emblemáticas de las instituciones, la promoción de los valores y símbolos de la comunidad local, la defensa del patrimonio histórico-artístico edificado, la realización de infraestructuras necesarias para el servicio ciudadano y la economía local... El universo mediático, la sucesión de noticias y reportajes, suministran poderosas imágenes, discursos y explicaciones que vienen a proporcionar claves prácticas sobre el funcionamiento de los servicios urbanos, la especificidad de sus sectores (distritos, barrios, centros urbanos, legado patrimonial), la localización de recursos y, de forma más general, la construcción del sentido de la ciudad. En suma, sobre la constitución de la trama urbana, física y social de las ciudades. Asimismo, en tanto que ha ofrecido referencias comunes, la prensa ha sido un instrumento muy valioso para construir una imagen de la ciudad, hacia dentro y hacia afuera. En cierto modo los *media* actúan en calidad de coproductores de la identidad urbana y conforman algo parecido a lo que podríamos denominar un *genius loci* mediático.

Con el ánimo de encauzar de un modo operativo algunas de las contribuciones de los medios de comunicación al proceso de participación ciudadana y al desarrollo urbano tendremos en mente el cauce IAP: información-análisis-plan, al que ya nos hemos referido antes.

El planteamiento que aquí hemos asumido va más allá de las funciones tradicionales de la prensa y otros medios. En nuestra opinión es posible considerarlos actores fundamentales del desarrollo urbano por su capacidad para procesar y difundir para la ciudadanía información detallada que permite proceder y posicionarse ante la planificación urbana. En este sentido se ha llamado la atención (Lalli & Thomas, 1988) sobre la capacidad que exhiben los medios de comunicación para determinar, a partir de sus artículos y reportajes, cuáles son las necesidades acuciantes de la ciudad (en su conjunto y/o en sus barrios) y en qué podrían consistir las medidas emprendidas por la administración local o los grupos económicos (cámaras de comercio) para lograr la "calidad urbana" según los objetivos del plan de ordenación urbana o los planes estratégicos sectoriales. La prensa actúa, pues, como actor urbano y como un dispositivo privilegiado en la formación de la opinión pública, la educación cívica y el control de los objetivos y pasos dados por los planificadores. Si nos situamos en el ejercicio del derecho a la ciudad en su concepción lefebvriana podemos afirmar que los *media* resultan decisivos, pues el acceso a las ventajas materiales y simbólicas de habitar y hacer ciudad pasan necesariamente por la información y conocimiento de las representaciones y prácticas espaciales del conjunto. Y no sólo respecto a una visión global de la dinámica urbana (crecimiento, problemas, etc.), sino también, por ejemplo, cuando estamos ante los contenidos de un plan director de ordenación (siendo proveedora de conocimientos y de claves interpretativas sobre la realidad urbana). De ahí que afirmáramos antes que el *advocacy planning* requiere de un *advocacy journalism* a propósito de la cuestión urbana. El derecho a la ciudad pasa por el derecho a la información objetiva (veraz, realista), universal, regular, accesible en tiempo y forma. Los medios de comunicación se han desempeñado como intérpretes valiosos y regulares de dichos contenidos, depurando conceptos, aclarando el alcance de las propuestas contenidas en el plan, precisando el lenguaje o empleando infografías en sus presentaciones. En consecuencia, asumiendo un rol nada secundario y sí marcadamente activo para la formación cívica e información de los ciudadanos para enjuiciar y tomar decisiones sobre su entorno inmediato.

Es importante tener presente el modo como los *media* procesan y difunden los contenidos de un plan urbano y ofrecen información sobre sectores y aspectos diversos de la ciudad. Por la audiencia a la que se dirigen (instruida pero general), los medios de comunicación recurren a una codificación ágil y relativamente accesible para el conjunto de la población, muy distinta a la jerga institucional. En el proceso de planificación predomina el lenguaje experto y son frecuentes los documentos técnicos, destacando la planimetría y la cartografía. Los medios, por el contrario, reducen esta dificultad y contribuyen a la comprensión del conjunto a través de artículos, reportajes o notas de prensa. Nos planteamos si gracias al contacto con los medios, los planificadores no desarrollarían ciertas habilidades comunicacionales (independientemente de que las oficinas del Plan o las instituciones cuenten con sus gabinetes de prensa y hagan uso de marketing urbano).

En lo relativo a aspectos concretos de la configuración del entorno o de la provisión de servicios urbanos (dotaciones, lugares de ocio, residencias, zonas verdes, etc.), creemos que la actuación de los medios de comunicación desde las primeras etapas (en la fase de prediagnóstico) facilitaría un ajuste más preciso entre el proyecto ideado, las necesidades del usuario y el resultado final. En este caso la articulación de la opinión pública redundaría en mayor apertura y mejor comprensión de las necesidades y aspiraciones de los sujetos, pero también de los objetivos del plan, lejos de aquella propensión a fijar en unas cuantas reglas abstractas las formas futuras del habitar, como si éste fuera necesariamente una función técnico-autoritaria. De este modo, la pretensión de conciliar diseños, designios y necesidades sería satisfecha por la acción de los medios. Por ende, esto podría incrementar el acierto en la toma de decisiones (medidas políticas para la ciudad/ciudadanía), permitiendo evitar alegaciones y litigios posteriores.

A los anteriores efectos positivos de los medios sobre el proceso de la planificación urbana deben añadirse los derivados de la resonancia social de sus informaciones. La información se

difunde en pasos (Katz, 1957) incidiendo en primer lugar en élites, líderes de opinión y grupos más o organizados interesados (asociaciones vecinales, comerciantes, etc.), pero gracias a estos, después, alzando a otros sectores de la ciudadanía. Esta amplia difusión va en beneficio de la legitimidad de sus políticas a largo y medio plazo, generando un amplio clima de opinión respecto al futuro de la ciudad.

Otro tanto puede decirse respecto a la consecución de un consenso ciudadano y la construcción compartida de la identidad del lugar, procesos en los que la prensa suele ser un órgano privilegiado. El debate articulado en los medios locales sirve habitualmente para fijar las múltiples dimensiones y rasgos del constructo. Los diarios ofrecen, en suma, una agenda de cuestiones (políticas, mediáticas y ciudadanas) y un marco interpretativo amplio, más o menos fundamentado, susceptible de guiar o movilizar las actitudes y valoraciones de la ciudadanía sobre su ciudad.

No obstante, la participación de los medios en la opinión pública ofrece otra función general no menos relevante: la función de vigilancia atribuida de ordinario en la visión del perro guardián de la democracia, la cual es tanto más necesaria en un ámbito, el de la ordenación urbana, que presenta un marcado componente económico además del político (dadas las plusvalías que se derivan de las calificaciones y clasificaciones del suelo, la realización de plusvalías, etc.).

Para sintetizar todas estas potencialidades derivadas de la participación de los principales actores mediáticos en los procesos de participación urbana proponemos el siguiente cuadro (cf. infra), donde se ordena una batería de posibles beneficios. Se trata de una exposición genérica de ítems que, aunque establecida en apartados diferentes, considera que los beneficios en cada etapa no puedan tener efectos generales.

Sin duda, la intervención de los medios en los procesos participativos no desplaza ni sustituye las obligaciones de las autoridades, tal y como se consigna en el ordenamiento jurídico. Lo que planteamos es la articulación de fórmulas de interacción entre los medios, la ciudadanía y los planificadores en la lógica de una alianza estratégica.

CONTRIBUCIÓN DE LOS MEDIA A LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

FASE/PROCESO	APORTACION-RESULTADOS
INFORMACION	Aumento de la base informativa sobre la que se fundamenta el plan urbano. Datos sobre contenidos (propósitos, fases, desarrollos) del proyecto Educar a los ciudadanos y autoridades Sugerencias y persuasión a la ciudadanía Exposición de alternativa al proyecto Alianzas estratégicas Romper estancamiento sectores Canalizan la participación
ANALISIS/DIAGNOSTICO	Debates, foros y expresión alternativas Exposición de documentos Mesas de intercambio
PLAN	Exposición del plan Memorias, informes y foros Control y vigilancia sobre el proceso de toma de decisiones
EFICACIA GESTION	Alegaciones y sugerencias Formas de innovación en las fórmulas de interacción Incremento del alcance y mejora de la gestión local Asegurar un consenso daría mayor y estabilidad Estimulación de habilidades comunicacionales de las autoridades y planificadores Mejora política local y aplicación de decisiones Evitar gastos de litigios Vigilancia y control de recursos públicos

FASE/PROCESO	APORTACION-RESULTADOS
CULTURA CIVICA	Ayuda al ejercicio de responsabilidad individual y colectiva Instruir sobre la ciudad como obra y patrimonio común. Fomento y práctica de la democracia directa Legitimidad del proceso y actores Afirmación de la ciudadanía como sujeto político Confirmación de la pluralidad de actores urbanos Confianza capacidades propias Confianza en el diálogo y transparencia
IDENTIDAD LOCAL	Estimulación del sentido de pertenencia al lugar. Ciudadanía como de sujeto de decisiones sobre su entorno Integración/reconocimiento <i>Genius loci</i> (mediático)

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones y desarrollos futuros

Como hemos visto, algunas tradiciones sociológicas del conflicto social insisten pertinentemente en que las necesidades sociales requieren de expresión y movilización público-políticas para ser consideradas en la planificación urbana, lo que explica la tendencia de la ciudadana a organizarse en colectivos urbanos capaces de articular y movilizar tales demandas en diferentes órdenes. En materia de política local y urbana es ampliamente reconocido el papel de las asociaciones de vecinos, círculos y plataformas en defensa de los entornos de vida inmediatos frente a determinaciones planeadas desde arriba, más o menos lejanas.

Este principio de la movilización y la opinión se justifica aún más en un campo de trabajo donde no han faltado prácticas muy discutibles de planificación, por ejemplo, las protagonizadas por los famosos “paracaidistas”: equipos de urbanistas que se dejan caer en no importa qué localidad con un plan urbano estandarizado, mil veces repetido y otras tantas facturado. Ante esas dinámicas cobra la máxima importancia la cobertura de la planificación por parte de los medios de comunicación y su consecuente vigilancia por parte de la opinión pública. Ambas son vectores de mejora del proceso y de los resultados de un urbanismo social que implican invertir los valores de referencia empleados habitualmente, como puso en evidencia el giro participativo en urbanismo. De un lado, hemos visto que la crítica académica enfatiza el carácter limitado de los modelos ideados desde arriba por el urbanismo de los expertos, abogando sólo por criterios técnicos. Por otro lado, la reivindicación de poder de los ciudadanos apunta, a su vez, a tomar las riendas y las decisiones sobre su vida, sobre su espacio, tan plural como los grupos y vivencias.

Algunos enfoques afines a la filosofía habermasiana en la *Teoría de la Acción Comunicativa* han reivindicado la importancia de la constitución de la esfera pública como ámbito de intercambio y debate capaz de favorecer la resolución de conflictos. El valor del encuentro y del diálogo, el del conocimiento de los hechos, sin olvidar el del análisis y la confrontación de ideas, invitan a defender su papel en la práctica del urbanismo participativo, frente al modelo decisional de la planificación tradicional.

Somos conscientes de que siguiendo la propuesta del urbanismo participativo habrá quien también defienda la inclusión de las redes sociales en la articulación de los planes de planificación, pues estas facilitan el intercambio de opiniones, imágenes, encuestas y artículos entre usuarios en una dirección más horizontal que la de los medios tradicionales, suscitando el ensueño de una utopía urbana electrónica. Sin embargo, la autenticidad, responsabilidad y carácter democrático de estas redes sociales aún está por probar. Igualmente, y aunque es cierto que algunas de las posibilidades técnicas que ofrece la *smart city* son prometedoras, estas deben resolver la existencia de notables guetos electrónicos que la alejan del principio participativo antes de ser realmente consideradas como canales de los procesos participativos. No obstante, la más peligrosa de las amenazas al principio democrático desde el progreso digital la constituye el

relativamente reciente empleo de *big data* para la confección de la ordenación urbana. Mediante estos se ha tratado de eludir la participación ciudadana recurriendo a una nueva versión del imperativo técnico disfrazado de progreso digital.

Ante la incertidumbre y justificadas reservas que al ejercicio democrático ofrecen las redes sociales, las *smart cities* y los *big data*, al menos por el momento, consideramos que los medios y agencias de comunicación tradicionales (también en su versión digital) constituyen un canal más adecuado para la práctica de la información y la participación ciudadana en el medio urbano, incluso en las condiciones de polarización político-mediática, y ello en virtud de su estabilidad y responsabilidad. No olvidamos, sin embargo, que los medios de comunicación no pueden ni deben desplazar a la ciudadanía, si no ser vectores que faciliten el conocimiento, el diagnóstico y el consenso ante los problemas urbanos y sociales.

Referencias bibliográficas

- Alexander, Ch. et al. (1976). *Urbanismo y participación*. Barcelona: Gustavo Gili
- Arnstein S-R. (1969). "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), págs. 216-224
- Bacqué M-H, Rey, H. y Sintomer, Y (dir.) (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, París: La Découverte.
- Bacqué M-H, Sintomer, Y, Flamand, A. y Nez, H. (dir.) (2010). *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, París: Adels/Yves Michel.
- Beck, U (2000). *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris: Seuil.
- Bridge G., (2005). *Reason in the City of Difference. Pragmatism, Communicative Action and Contemporary Urbanism*, Londres: Routledge.
- Castells, M. (1986). *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Chambers, Robert (1995), "Whose Reality Counts?", *Environment and Urbanization*, Vol. 7, No. 1, April.
- Davidoff P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning", *American Institute of Planning Journal*, 31 (4), págs. 331-338.
- Feld, M. (2010). "Advocay Planning", en Hutchinson, R. *Encyclopedia of Urban Studies*. Sage, pág. 4.
- Fernández Sebastián, J. (2004). "L'avènement de l'opinion publique et le problème de la représentation politique (France, Espagne, R.Uni)", en *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*. Paris: L'Harmattan, págs. 227-253.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, experts and environment*. Durham & Londres: Duke University Press.
- Forester J (2006), "Making participation work when interests conflict", *Journal of the American Planning Association*, 72 (4), págs. 447-456
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain. From knowledge to action*, Princeton, Princeton University Press.
- Graffmeyer, Y. (1994). *Sociologie urbaine*. París: Nathan.
- Hamel P, (1997). "La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification: une rencontre difficile", *Les Cahiers de géographie du Québec*, 41 (114), págs. 311-321
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Katz, E. (1957). *The Two-Step Flow of Communication: And Up-to-Date Report on a Hypothesis*. *Departmental Papers (ASC) Universidad de Pennsylvania*. Pennsylvania, EE.UU. [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=asc_papers].
- Katz, E. y Lazarsfeld, P. (1970). *Personal Influence, the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. Nueva Jersey, EE.UU.: Transaction Publishers.
- Lacaze, J. P. (1990). *Les méthodes de l'urbanisme*. Paris: PUF.

- Lalli, M. & Thomas, Ch. (1988). "Public Opinion and Decision Making in the Community Evaluation of Residents Attitudes Towards Town Planning Measures". *Urban Studies*, Vol. 26, No. 4 (August 1989), págs. 435-447.
- Ledrut, R. (1986). *Sociología urbana*. Madrid: IEAL.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Luhmann, N. (2000). *La realidad de los medios de masas*. Universidad Iberoamericana. Barcelona: Anthropos.
- Martin, David W. (1970). Urbanization and Media: A New Sense of Community? Vol. 10, No. 10, PART 2: Urban Education and Urban Planning (oct.1970), págs. 37-45. [<https://www.jstor.org/stable/44417605>]
- Pickvance, Chris (1994). "Teorías sobre planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación". En A. Alabart, *Clase, poder y ciudadanía*, págs. 123-142, Madrid: Siglo XXI.
- Thompson, J. B. (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Von Puttkamer, L. (2019). "How Media Supports Participatory Urban Planning – Evidence from Hamburg, Cape Town and Mexico City", *The Urban Media Lab*. [<https://labgov.city/theurbanmedialab/>]
- Watson, V. (2014). "Co-production and Collaboration in Planning –the difference". *Planning Theory and Practice* 15(1), págs. 62-76.