

CONFLICTOS TERRITORIALES Y MOVILIZACIONES CIUDADANAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS FORMAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL ACTUALES

Helena Cruz Gallach

Departament de Geografia
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

Si bien el paradigma de la gobernanza apuesta por un escenario de apertura y un mayor pluralismo en la elaboración e implementación de las políticas públicas, la proliferación de los conflictos relacionados con el uso y la gestión del territorio es indicadora de la falta de canales suficientes para la implicación y participación de la ciudadanía durante el proceso de planificación del territorio. El artículo propone analizar algunas de las nuevas problemáticas en las formas de gobernanza territorial actuales a través del estudio de las causas tanto del aumento de los conflictos territoriales como del surgimiento de las movilizaciones sociales que protagonizan dichos conflictos.

Palabras clave: gobernanza, planeamiento urbanístico, conflicto territorial, administración pública, movilizaciones ciudadanas.

ABSTRACT

Even if the governance paradigm bets for a new opening scene and a major pluralism during the elaboration and implementation of the public policies, the proliferation of the conflicts related with the use and management of the territory shows the lack of enough

Fecha de recepción: abril 2008.

Fecha de aceptación: octubre 2008.

channels of implication and participation of the citizenship during the process of planning. The article proposes to analyse some of the new problems of the current forms of territorial governance through the study of the causes both of the increase of territorial conflicts and the rising of social mobilization starring such conflicts.

Key words: governance, urban planning, territorial conflict, public administration, citizens' mobilization.

I. INTRODUCCIÓN¹

Si bien es cierto que el paradigma de la gobernanza apuesta por un escenario de apertura y mayor pluralismo en la elaboración e implementación de las políticas, es evidente que esto no siempre se traduce, a nivel práctico, en una mayor fluidez en el diálogo entre administración y ciudadanía ni en unas pautas más vinculantes de participación en la elaboración de las políticas territoriales. Buena prueba de ello es el incremento de los conflictos territoriales, entendidos como estados de tensión entre administración pública y ciudadanía entorno a, por ejemplo, la elaboración y ejecución de planes urbanísticos. El aumento de estos conflictos y el surgimiento de nuevas y variadas movilizaciones sociales parecen ser indicadores de la falta de canales de participación e implicación de la ciudadanía durante el proceso de planificación del territorio.

En un marco de creciente fragmentación y desconfianza entre los agentes que intervienen en la elaboración de las políticas territoriales (diferentes niveles de gobierno, departamentos, partidos políticos, grupos de presión, grupos comunitarios,...), los poderes públicos y privados dejan de ser los actores exclusivos en la definición y gestión de las políticas territoriales. Especialmente, cuando los movimientos sociales aparecen como un nuevo actor relevante en los debates territoriales al introducir nuevos temas, cuestionar las formas de tomar decisiones, proponer nuevas formas de desarrollo territorial y elaborar proyectos alternativos.

En este escenario, el aumento de los conflictos territoriales evidencian la existencia de expresiones de descontento hacia las actuales formas de gobernanza, hecho que hace necesario que se evolucione hacia unos nuevos estilos de gobernanza más democráticos y efectivos para que todos los actores que participan del territorio puedan incidir en las propuestas de planeamiento y para conseguir una gestión menos tensa y dificultosa.

Este artículo se propone profundizar en el análisis de algunas de las nuevas problemáticas en las formas de gobernanza del territorio a través del estudio de las causas de la proliferación de los conflictos territoriales y del surgimiento de las movilizaciones sociales que llevan asociadas. El artículo plantea que en un sistema de gobernanza donde se establecieran los canales de diálogo adecuados con los distintos colectivos implicados durante la elaboración de las propuestas urbanísticas, menos probabilidades existirían de que su aprobación resultara conflictiva y problemática.

1 Agradezco a Eva Alfama, Álex Casademunt, Gerard Coll y Marc Martí haberme permitido que inspirara este artículo en el trabajo que publicamos bajo el título *Per una nova cultura del territori? Mobilitacions i conflictes territorials* por Ed. Icària.

En primer lugar, el artículo recoge, después de la introducción, algunas de las aportaciones teóricas surgidas entorno a la conceptualización del paradigma de la gobernanza, para esclarecer qué propuestas ofrecen las nuevas formas de gobernanza. Seguidamente, en un tercer apartado, se prestará atención al rol que desarrolla el planeamiento urbanístico en el marco de la gobernanza. A continuación, podremos evidenciar cuales son los factores causantes de este tipo de conflictos territoriales, y así podremos plantear si existen los canales adecuados a disposición de los ciudadanos para poder incidir en el proceso de planificación. En el quinto apartado se presentaran algunas de las dinámicas que han facilitado la aparición de nuevas movilizaciones sociales. Finalmente, en el último apartado, podremos evidenciar tanto la creciente fragmentación entre los agentes que intervienen en la elaboración de las políticas territoriales como la necesidad de aceptar a los movimientos sociales como nuevos actores, capaces de cuestionar algunas formas de toma de decisiones y de elaborar proyectos alternativos.

II. LA GOBERNANZA TERRITORIAL: ALGUNAS IDEAS TEÓRICAS

La aparición a nivel teórico de la conceptualización de la gobernanza como un nuevo paradigma aparece en un contexto donde el Estado ha perdido el monopolio político y donde, consecuentemente, se han reforzado las esferas de gobierno a nivel supra y subestatal. Asimismo, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal, regional y local) se han reconfigurado a causa de la creciente complejidad de las problemáticas sociales y de la inoperancia de la segmentación administrativa (Alfama et al., 2007). En este sentido, se ha pasado de una definición clara de las responsabilidades gubernamentales a cada nivel a la desaparición progresiva de las fronteras entre estos, donde la cooperación entre la administración y los agentes privados resulta fundamental para hacer efectivos los objetivos de la política. Así, se ha utilizado la metáfora del paso del Estado piramidal al Estado-red para representar el cambio de escenario (Blanco y Gomà, 2002; Parés, 2006; Alfama et al., 2007). De esta manera, el ejercicio de autoridad como mecanismo de gobierno jerárquico, donde el Estado se relacionaba unilateralmente con los distintos actores (Parés, 2006), empieza a combinarse con la «voluntad de crear y gestionar redes para adaptarse a una doble dinámica de competencia y cooperación entre los actores de un mismo ámbito y nivel de gobierno» (Alfama et al., 2007).

En este escenario aparece, pues, la teorización de un nuevo paradigma de gobierno, la gobernanza, que establece «nuevos mecanismos procedimentales e institucionales que no necesariamente tienen que estar impulsados por el modelo *top-down* sino que también pueden surgir iniciativas *bottom-up*» (Ballart y Ramió, 2000, citado por Parés, 2006). Rhodes caracteriza la gobernanza como «redes autoorganizadas e interorganizacionales» (Rhodes, 1997, 53), ya que el Estado cede, abandona el modelo jerárquico de gobierno, y «resitúa a la baja sus capacidades de gobierno» (Blanco y Gomà, 2002). En este nuevo modelo en red, el Estado pasa a ser un actor más y las relaciones entre actores se desarrollan de manera multi-lateral (Parés, 2006).

Así pues, y tal y como apunta Rhodes (1996, 660), el gobierno en red se caracteriza por cuatro elementos: a) la interdependencia entre organizaciones, b) las continuas interacciones entre los miembros de la red por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos comunes, c) las interacciones basadas en la confianza y reguladas por la negociación entre los participantes y, finalmente, d) un significativo grado de autonomía del Estado que, aun-

que ha perdido su posición hegemónica, puede dirigir de forma indirecta el proceso. En este escenario, y siguiendo a Bobbio (1996) pierden sentido las divisiones tradicionales entre los diferentes niveles de gobierno o entre público y privado.

«Las instituciones públicas no persiguen necesariamente el bien común; las instituciones privadas no trabajan necesariamente por el provecho. Hay empresas privadas que se preocupan de conseguir consenso y legitimidad; y de otra parte los temas de la eficiencia y de la competitividad son cada vez más a menudo objeto de importaciones en los servicios públicos. Sin contar que existe un número creciente de asociaciones privadas (voluntariado) que persiguen fines solidarios y altruistas» (Bobbio, 1996, 59).

Así, como hemos apuntado, los decisores públicos dejan de gobernar de una forma unidireccional, jerárquica y monopolista hacia el resto de actores y, al mismo tiempo, surgen actores con lógicas de funcionamiento e incidencia autónomas respecto a los partidos tradicionales: nuevos grupos de presión, grupos comunitarios, multiplicidad de ONG, etc. (Alfama et al., 2007). Como consecuencia, es necesario que las políticas públicas sean elaboradas a través de una constante negociación entre los distintos actores presentes a la red: diferentes organismos públicos y semipúblicos, distintos departamentos institucionales, diferentes niveles de gobierno, diferentes actores privados y a veces también comunitarios. Pautinamente, al Estado le es más difícil justificar por sí solo un *interés general*, ya que éste se construye y se legitima a través del llamado «consenso con los agentes sociales» (Alfama et al., 2007). De esta manera, y tal y como afirma Bobbio (1996), la construcción del consenso por parte del Estado se convierte en *policéntrico*.

En este escenario de superación de los clásicos roles operativos de gobierno tradicional, donde el sector público se organiza bajo una estructura jerárquica y compartimentada, donde los políticos deciden y la administración ejecuta, el paradigma de la gobernanza prevé un espacio donde

«(casi) todo del mundo cabe, y donde los roles de cada uno se confunden: ciudadanos y asociaciones participando directamente en los procesos deliberativos, en la formulación de políticas y en la gestión de programas públicos: ya no se trata de recibir, de evaluar desde la distancia y de elegir, sino de proponer alternativas, de contribuir activamente en el proceso de gobierno; junto a ellos, partidos políticos cuya legitimidad para representar los intereses ciudadanos queda en entredicho; parlamentos que ven amenazada su capacidad decisoria por nuevas estructuras participativas; funcionarios a los cuales se les reconoce una función estratégica y no sólo ejecutiva; nuevas estructuras de gestión que obligan a sentarse a la misma mesa con profesionales de otros departamentos... hasta de otras administraciones; y lo que es *más grave*, con entidades ciudadanas, con movimientos sociales, con ciudadanos/as de a pie» (Blanco y Gomà, 2002, 31).

De esta manera, las redes surgen como «una metáfora de este espacio confuso donde casi todo el mundo tiene alguna cosa a decir en casi todo momento» (Blanco y Gomà, 2002, 30-31).

Así pues, en este contexto, el surgimiento de metodologías, instrumentos y técnicas de participación ciudadana aparecen como un valor en alza que, junto con la concertación de programas con el llamado tercer sector o a través de organismos públicos-privados, son unas prácticas cada vez más extendidas (Alfama et al., 2007). En este punto, podríamos imaginar que la nueva configuración en red devendría un entorno más favorable para los movimientos sociales para incidir en la elaboración de las políticas. Teóricamente, con la creación de mecanismos de información, consulta y participación —como por ejemplo planes estratégicos, consejos sectoriales, consejos de ciudad, agendas 21, planes comunitarios, etc.— se abren nuevas oportunidades de influencia (Alfama et al., 2007). Sin embargo, en las (escasas) ocasiones que se opta por ofrecer un espacio para la participación en las decisiones, la presencia de nuevos actores no es garantía de que todos los actores tengan el mismo peso en la toma de decisiones. Aquellos mejor organizados y que controlen un mayor número de recursos tendrán más capacidad de incidencia que otros (Alfama et al., 2007).

Así pues, podríamos deducir que si —tal y como nos indica el paradigma de la gobernanza— en la red de elaboración de las políticas públicas caben todos los actores (Blanco y Gomà, 2002), si asociaciones y ciudadanos tienen espacios en los cuales poder intervenir en el proceso de elaboración de las políticas, si el Estado no figura ya como el actor único que decide y monopoliza, entonces, la gestión de los intereses divergentes entorno a la gestión y la ordenación del territorio tendría que desarrollarse al margen de espacios de conflicto y más bien centrada en espacios de consenso. En este escenario, en cambio, nos podemos preguntar por qué cuando existe una divergencia de intereses entre los distintos actores que intervienen en el territorio, demasiado a menudo, la ciudadanía se ve obligada a recurrir a la protesta y, por lo tanto al conflicto, para mostrar su desacuerdo y para poder hacer sentir su voz.

El análisis de las causas de los conflictos relacionados con el uso y la gestión del territorio nos permitirá evidenciar si existen los canales suficientes de intervención por parte de los ciudadanos en las redes de elaboración de las políticas públicas. Antes, veremos como el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico ha tenido, tradicionalmente, la voluntad de actuar en un marco similar al que propone el paradigma de la gobernanza.

III. EL ROL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Aunque tal y como indica Indovina (2004) el conflicto es «un aspecto absolutamente fundamental dentro del proceso de planificación», tradicionalmente y delante de la diversidad de intereses, deseos, opiniones e objetivos que presentan los distintos actores que participan del territorio, el plan urbanístico ha sido considerado como un documento de consenso, durante el cual, los contrastes e intereses divergentes se llevaban a situaciones de acuerdo.

Por lo tanto, tradicionalmente, antes incluso de la generalización del nuevo paradigma de la gobernanza, la concepción del planeamiento ha incorporado intrínsecamente el carácter de consenso. Esteban (1999) concreta que «el consenso social ha sido también un desiderátum del planeamiento urbanístico». En este caso, podríamos teorizar que la aparición del nuevo paradigma de la gobernanza tendría, pues, que enfatizar aún más este carácter aglutinador del planeamiento.

Tal y como indica Esteban (1999), para poder llevar a cabo este ejercicio de consensuar los distintos intereses que representan los distintos actores que intervienen en el territorio, la legislación ha previsto la introducción de

«procedimientos de debates de criterios y objetivos de los planes y de exposición pública de las propuestas, así como de las medidas habitualmente adoptadas por los ayuntamientos consistentes en facilitar el conocimiento y discusión de las propuestas mediante exposiciones, mesas redondas, publicaciones, etc.» (Esteban, 1999, 91-92).

Todas estas actuaciones se «inscriben dentro del objetivo de obtener un plan de ordenación urbanística con el máximo consenso posible» (Esteban, 1999, 91-92). Así, entonces, «es necesario entender el plan como un instrumento técnico sobre el cual, después de amplios debates y enmiendas, por parte de los afectados, se produce un acuerdo social general, tomado de forma democrática» (Carrera, 1996, 108).

Sin embargo, la proliferación de las disputas por la localización de equipamientos, infraestructuras o servicios nos lleva a preguntarnos qué cambios ha experimentado el planeamiento urbanístico que actualmente parece no ser capaz de llevar a cabo este objetivo, y acaba por *facilitar* la aparición de conflictos. Nel·lo enumera algunas ideas al respecto:

«el planeamiento urbanístico o sectorial vigente —faltado de algunas piezas esenciales a la escala adecuada, fruto de la yuxtaposición de impulsos sectoriales, a menudo incomprensible por su barroquismo y aplicado en muchos casos de una manera que es percibido como autoritaria— ha mostrado tener limitaciones importantes a la hora de proveer un marco para la prevención de conflictos» (Nel·lo, 2003b, 45-46).

Además, de un lado, la proliferación durante los años noventa, en nuestro país, de iniciativas de planeamiento estratégico como un instrumento de consenso con una «escenificación mucho más rotunda» (Esteban, 1999, 92), donde la colectividad urbana es quien formula el plan, pero que está (demasiado a menudo) desligado de las actuaciones urbanísticas (Cruz, 2005) y, por otro lado, el auge de la actuación urbanística por «proyectos puntuales y urbanos para definir y gestionar las transformaciones urbanas» (Navarro, 1999, 77) ha llevado a «perder de vista la globalidad de la ciudad y la necesidad que un instrumento que llamamos plan ordene esta globalidad» (Navarro, 1999, 77).

Así pues, cuando el plan urbanístico pierde, respecto a otros instrumentos, el carácter aglutinador de intereses contrapuestos, de creador de acuerdos entorno a una propuesta consensuada, cuando se obvia el diálogo y la negociación con los agentes urbanos, es cuando la contraposición de intereses se convierte en un catalizador para que aparezca un conflicto (Cruz, 2005). En definitiva,

«[el] descrédito en que se ha hecho caer al planeamiento (por su supuesta inoperancia y falta de flexibilidad y de visión estratégica) habría arrastrado también a menospreciarlo en tanto que instrumento cohesionador, punto de encuentro, de acuerdo y de resolución de conflictos e intereses enfrentados» (Albet y Cruz, 2006, 70).

IV. ¿EN QUÉ CONTEXTO SURGEN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES?

El fenómeno de las oposiciones locales respecto al uso y gestión del territorio es una manifestación presente desde hace tiempo en todos los países desarrollados, aunque en nuestro país durante los últimos años han proliferado en buena medida.

La connotación mundial del fenómeno indica que, en parte, responde a dinámicas generales de cambio de las sociedades contemporáneas. Entre éstas, uno de los elementos más característicos es el renacimiento de lo local (Castells, 1997; Harvey, 1990; Bobbio, 1999; Nel-lo, 2003b) el cual ha sido analizado a menudo por los estudios sobre la globalización y sobre la polarización global-local.

Como resultado del proceso de globalización y del desarrollo de las nuevas tecnologías, la progresiva desaparición tanto de las fronteras físicas, como administrativas o de comunicación ha configurado unos territorios cada vez más integrados (Nel-lo, 2003b). Ante la facilidad de movimiento que conlleva un territorio más interrelacionado, las características específicas de cada lugar devienen más importantes. Así pues, las singularidades locales renacen como incentivo para atraer a los flujos de inversión y potenciar sus especificidades competitivas (Bobbio, 1999). Las oposiciones locales y el estallido de muchos conflictos territoriales están, en consecuencia, estrechamente relacionados con la irrupción de las identidades locales que surgen ligadas al renacimiento de lo local y que nacen en contraposición a la tendencia de dominio de los flujos globales. Así, ante la percepción de que la integración económica y territorial acarrea cambios acelerados e incontrolables, la localidad se convierte en refugio, el lugar que transmite seguridad (Nel-lo, 2003b).

La proliferación de los conflictos relacionados con el territorio obedecen a la creciente preocupación de la población por la calidad, los recursos, y la seguridad del lugar donde viven (Nel-lo, 2003b), el cual ven amenazado por decisiones tomadas por agentes supralocales, ya sea empresas o administraciones, y que obedecen a lógicas y necesidades, también, supralocales.

De otro lado, la conversión del paradigma ambiental en un valor consensual ampliamente compartido entre la opinión pública en general (Lewanski, 1997) ha facilitado el surgimiento en todo el mundo de movimientos relacionados con la defensa del medio ambiente. De tal manera que ya nadie se siente legitimado a sostener explícitamente el hecho de dejar continuar el proceso de degradación de los recursos ambientales (Lewanski, 1997). A diferencia de la década de los años setenta, hoy en día, la movilización «estalla frente a procesos que ponen en discusión grandes equilibrios de quien se siente, aunque lejos, de alguna manera tutor del propio futuro y del de sus hijos» (Faggi y Turco, 2001, 8).

En tercer lugar, la falta de directrices supramunicipales, en las que los municipios puedan enmarcar sus propias acciones urbanísticas, también puede ser un elemento facilitador de los conflictos territoriales. En este sentido, se crea una situación de desorden en la articulación de los sistemas urbanos, los espacios libres, las infraestructuras y los equipamientos y, como resultado, se planifica el territorio de una manera fragmentada, descoordinada y, a veces, con contradicciones entre municipios vecinos. De este modo, se pone la semilla para el surgimiento de un conflicto. En este escenario, ejemplificándolo en el caso de Cataluña, Nel-lo (2003b, 44) afirma que «la existencia de algunas piezas de planeamiento de una escala

supramunicipal, de carácter territorial o sectorial, podría haber contribuido no ya a evitar los conflictos, pero sí a limitar su abaste». Esta tendencia se hace más grave cuando, como hemos dicho anteriormente, nos encontramos en un contexto donde el territorio está cada vez más integrado e interrelacionado y, por lo tanto, se hace más necesaria una lógica supramunicipal (Alfama et al., 2004).

En este escenario, con unas dinámicas de integración territorial, de vindicación de la localidad, de planificación fragmentada, y de aumento de los valores ambientales, podemos teorizar que resultará más necesario el desarrollo de una aproximación de gobernanza territorial, que coordine las distintas políticas territoriales existentes y que tenga en cuenta las distintas voces presentes en el territorio.

A parte de estos factores de contexto, encontramos que en muchos casos los conflictos aparecen a causa de la forma que toma el proceso de elaboración del planeamiento. En este sentido, en ocasiones, las disputas surgen a causa de una decisión tomada sin la existencia de un proceso de consulta con los ciudadanos afectados, de manera que el proceso de toma de decisión se lleva a cabo de forma restringida en el ámbito meramente administrativo. De esta forma, la decisión, cuando se hace pública, no hace más que suscitar una reacción contraria por parte de aquellos que deben acoger el proyecto. Veamos qué factores, relacionados con la forma en que se ejecuta el proceso de decisión, pueden facilitar la aparición de conflictos territoriales.

Aunque es evidente que la ubicación de una determinada instalación considerada desagradable o molesta tendrá más probabilidades de desarrollar un conflicto (Nel-lo, 2003b; Faggi y Turco, 2001; Bobbio, 1999; Dear, 1992), al margen del contenido de la propuesta, gran parte de conflictos estallan porque precisamente sus promotores no establecen un diálogo previo a la aprobación del proyecto y no concuerdan su propuesta con los agentes urbanos. De todas formas, es cierto que si la intervención que se propone es percibida por parte de la población como una amenaza para la calidad de vida, el medio ambiente, el paisaje, los recursos, el patrimonio o para las propias expectativas económicas, fácilmente desatará la reacción de la población (o parte de esta), que decide confrontarse con aquellos que proponen el proyecto.

Además, cabe destacar también que la forma en que salen a luz pública los planes que desatan este tipo de conflictos a menudo es bastante repentina. El efecto sorpresa es presente en muchos casos, hecho que viene causado por el secretismo en que la administración lleva a cabo un proyecto que imagina (o no) que puede despertar confrontaciones. De esta manera, espera hasta lo más tarde posible para hacer pública la decisión, muchas veces hasta que no está obligada a exponer el plan públicamente después de haber superado la prueba de la aprobación inicial.

La variedad temática que presentan los conflictos territoriales hoy en día (entorno a infraestructuras viarias y ferroviarias, energía, usos deportivos, equipamientos, urbanización de áreas residenciales) sugiere que el contenido del proyecto no es por sí solo objeto de conflicto sino que la dinámica a través de la cual se ha elaborado resulta un elemento crucial a la hora de poder desarrollar una situación de conflicto. Es decir, en aquellos casos en que la administración promueva o apoye un plan urbanístico sin haber consensuado sus propuestas con los agentes urbanos (sin que los distintos colectivos sociales hayan participado en su construcción) existirán más probabilidades que su aprobación y ejecución sea problemática. Si, además, el proyecto urbanístico contiene propuestas que son susceptibles de crear

rechazo por parte de la ciudadanía, más necesario será el mantenimiento de contactos entre proponentes y ciudadanía. Es decir, más necesario será la aplicación de una aproximación de gobernanza. Bobbio (1999: 195) deduce que es

«difícil pretender que una colectividad cargue con las consecuencias de una instalación que cree que es ‘desagradable’ si no se le da ninguna posibilidad de intervenir sobre las razones que han llevado a aquella indeseable candidatura».

Por lo tanto, concluye, que una «localización aceptable solo será resultado de un proceso justo, conducido de manera transparente y sobre la base de criterios compartidos» (Bobbio, 1995, 195). En resumen, muchos conflictos territoriales surgen porque la práctica del proceso de toma de decisión se aleja demasiado de la conceptualización teórica de la gobernanza. En resumen, los retos que conllevan las nuevas dinámicas que presentan las sociedades contemporáneas (de integración territorial, de renacimiento de la localidad) y las prácticas actuales de gobierno del territorio (demasiado alejadas de los habitantes) plantean la aplicación necesaria de nuevas formas de gobernanza más democráticas y efectivas.

A continuación, veamos qué factores facilitan el surgimiento de las distintas formas de movilización ciudadana que llevan asociados los conflictos territoriales.

V. LA APARICIÓN DE NUEVOS ACTORES EN LA RED DE POLÍTICAS TERRITORIALES

El auge de distintas formas de movilización ciudadana entorno a conflictos territoriales ha sido explicada a partir del contexto político en el que se ha situado, conceptualizándolo como la «estructura de oportunidades políticas» (Tarrow, 1989 citado por Alfama et al., 2004). Este concepto pone énfasis en las coyunturas de cambio externas a los movimientos que generan oportunidades para la acción colectiva (Alfama et al., 2004). En este sentido, la estabilidad de las alianzas políticas o las expectativas que generan los ciclos electorales, con la consiguiente sobreposición de niveles de gobierno con distintos colores políticos, son una buena oportunidad para incrementar la posibilidad de conflicto (Alfama et al., 2004).

De otro lado, la misma evolución de los movimientos sociales resulta también otro factor que facilita la aparición de movilizaciones sociales. Una «evolución y apertura de los movimientos sociales existentes hacia una configuración en forma de red crítica» (Alfama et al., 2004) permite tanto la creación de espacios de movilización, como la introducción de nuevos discursos, así como la diversificación de las estrategias participativas a partir de la creación de un entramado de relaciones entre actores políticos y sociales diferentes.

En líneas generales, una de las causas del nacimiento de las movilizaciones ciudadanas entorno a cuestiones territoriales se debe a la desconfianza en las formas institucionales de representación ciudadana por parte de la población y a una cierta crisis de legitimidad del sistema democrático en general (Alfama et al., 2007; Blanco y Gomà, 2002; Nel-lo 2003b; Bobbio, 1999; Della Porta y Diani, 2004). Subirats (2006) dibuja algunas de las problemáticas existentes:

«Resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente

iguales... son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos» (Subirats, 2006, 393).

De otro lado, existe una conexión entre el auge de las nuevas formas de acción colectiva y las formas de representación política (Della Porta y Diani, 2004; Bobbio, 1999). En este sentido, la proliferación de las movilizaciones ciudadanas es signo de la crisis de los instrumentos de articulación y agregación de intereses. Concretamente, su difusión responde al declivio de la capacidad de los partidos de ser la conexión entre la sociedad civil y las instituciones, a la disminución del arraigo social de los partidos y la disminución de su influencia en los procesos de decisión. Si antes las reivindicaciones se presentaban a los partidos porque estos las canalizaran a las instituciones de gobierno, ahora los ciudadanos se movilizan en base a las propias necesidades inmediatas y se dirigen directamente a la esfera pública con acciones de protesta para sensibilizar a los administradores (Della Porta y Diani, 2004). La misma proliferación de este tipo de organización ciudadana acaba por «fragmentar ulteriormente la representación de los intereses y para hacer aún más difícil la tarea de los partidos en la mediación del impulso local» (Bobbio, 1999, 198). De otro lado, Subirats (2006), analiza como las instituciones se han alejado de los ciudadanos:

[Mientras] las distancias entre los centros de decisión y los afectados por estas decisiones aumentan, las instituciones representativas siguen jugando a un juego que probablemente tiene cada vez menos significado para la ciudadanía respecto a sus problemas y preocupaciones. Parecería, pues, que la mezcla de constitucionalismo y democracia habría transformado las instituciones parlamentarias más bien en instrumentos de gobierno que en canales de representación y expresión popular» (Subirats, 2006, 394).

Más en detalle concreta cómo se ha caracterizado el proceso de toma de decisiones de las instituciones:

«esto pasa después de muchos años de gestión político-burocrática de la soberanía popular, alejando a la gente de la toma de decisiones y tecnificando los mecanismos de acuerdo institucional, despolitizándolos, es decir, tratando de hacer creer que las decisiones que se toman son ‘imparciales’, ‘objetivas’, ‘técnicas’» (Subirats, 2006, 395).

En resumen, nos encontramos con un escenario donde las instituciones han alejado los procesos de toma de decisión de los respectivos ciudadanos, donde los partidos políticos se han desarraigado de su entorno social y comunitario, y donde los entornos políticos propician el nacimiento de nuevas formas de acción colectiva, de manera que los ciudadanos movilizados piden «contar más en las decisiones que los implican directa o indirectamente» (Sancassiani, 2005, 206). Por lo tanto, este nuevo escenario presenta una clara fragmentación en referencia a la representación ciudadana, con múltiples formas de expresión de intereses (entidades, asociaciones, plataformas, movimientos) a través de distintos grupos de ciudadanos movilizados. Esta situación plantea nuevos retos que hacen aún más necesaria la aplicación de nuevas formas de gobernanza territorial, que tengan como principal objetivo la

apertura y el diálogo durante el proceso de toma de decisión, garantizando la representación y participación de todos estos colectivos ciudadanos que se movilizan de forma directa, al margen de las formas institucionales tradicionales. De modo contrario, las dinámicas estructurales que presentan las sociedades contemporáneas nos indican que las nuevas formas de movilización ciudadana no harían más que incrementarse, haciendo más dificultosa la propia gestión del territorio.

VI. REFLEXIONES FINALES. HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL MENOS CONFLICTIVAS

Si bien hemos visto como el conflicto es inherente en el proceso de planificación, especialmente en una comunidad con actores que poseen intereses y opiniones diversas, a menudo la protesta y el conflicto surgen como (únicas) alternativas para los ciudadanos para expresar sus propias opiniones, deseos e intereses. En este punto, parece pues que el planeamiento no es capaz de dar respuesta a las disputas territoriales que surgen aunque una de sus funciones tradicionalmente ha sido la gestión de los distintos intereses para conseguir un consenso entorno a un modelo de ciudad futura.

Podríamos intuir que si el planeamiento aún consiguiera desarrollar este objetivo, seguramente no encontraríamos la variedad y multiplicidad de conflictos urbanísticos y territoriales que existen hoy en día en nuestro país. En este sentido, aparece necesario intervenir en el territorio no sólo con criterios técnicos adecuados sino también con capacidad de escuchar las preocupaciones y aprender de las experiencias cotidianas de los distintos agentes urbanos. Las administraciones públicas deberían tener en cuenta que

«Muchas de las decisiones difíciles que se deben tomar, y que afectan a intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad, puesto que en el fondo, cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que afecten incluso negativamente a alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esta decisión» (Subirats, 2006, 404).

La presencia de disputas respecto el uso y gestión del territorio tienen que representar, pues, un ambiente de aprendizaje en el cual se *aprendan* a construir de forma colectiva las decisiones que tienen que ver con el territorio (De Marchi, 2005). La clave está, pues, en que las instituciones públicas crean espacios, desde la transparencia, para la innovación y la participación, con las distintas comunidades para que la política retome la capacidad de involucrar, de hacer partícipes (Subirats, 2006).

En este sentido, pues, es necesario que estas nuevas formas de gobernanza territorial intenten detectar el conflicto en su fase de latencia, antes que sea visible, sobretudoo por parte de las administraciones públicas, las cuales deberían ser capaces de leer en previsión para actuar sobre las causas del conflicto que está naciendo.

En definitiva, no hacemos más que proponer que las nuevas formas de gobernanza deberían devolver al planeamiento su carácter consensual, para que manteniendo una visión de

conjunto sea capaz de recoger las distintas sensibilidades presentes en el territorio. De esta manera, un estilo de gobernanza más democrática y más transparente permitiría reconocer que la ciudadanía es un actor más de la red de políticas públicas y que sus intereses y sus formas de organización, que no pueden ser ignorados, verdaderamente *caben* en el proceso de elaboración de las políticas territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBET, A.; CRUZ, H. (2006): «Ordenar els territoris i repensar els llocs: la gestió dels conflictes al *pati de casa*». *Nous Horitzons*, n° 45, págs. 67-70.
- ALFAMA, E.; CASADEMUNT, À.; COLL, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2007) *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*. Barcelona, Icària Editorial.
- ALFAMA, E.; CASADEMUNT, À.; GONZÁLEZ, R.; MARTÍ, M. (2004): *Movimientos en defensa del territorio en Catalunya: Elementos para la reflexión*. VIII Congreso Español de Sociología. Alicante, septiembre 2004.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (2002): «Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias», en: BLANCO, I. GOMÀ, R. (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona, Ariel, págs. 21-41.
- BOBBIO, L. (1996): *La democrazia non abita a Gordio*. Milano, Franco Angeli.
- BOBBIO, L. (1999): «Un processo equo per una localizzazione equa», en: BOBBIO, L.; ZEPPELELLA, A. (a cura de) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milano, Franco Angeli, págs. 185-223.
- BOBBIO, L.; ZEPPELELLA, A. (a cura de) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milano, Franco Angeli.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Vol. 1. Madrid, Alianza editorial.
- CRUZ, H. (2005): *Els conflictes urbanístics: caues autors i mecanismes de resolució*. Memoria de investigación. Universitat Autònoma de Barcelona.
- DEAR, M. (1992): «Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome». *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, n° 3, págs. 288-300.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (2004): *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*. Bologna, Ed. Il Mulino.
- ESTEBAN, J. (1999): «Pla urbanístic versus pla estratègic». *Quaderns de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori*, n° 9, págs. 87-101.
- FAGGI, P.; TURCO, A. (a cura de) (2001): *Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*. Milano, Ed. Unicolpi.
- HARVEY, D. (1990): *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Basil Blackwell.
- INDOVINA, F. (2004): «Per què el planejament avui?». *Territori i Ciutat*, n° 17, págs. 1-7.
- LEWANSKI, R. (1997): *Governare l'ambiente. Attori e processi Della politica ambientale: interessi in gioco, slide, nuove strategie*. Boloña, Ed. Il Mulino.
- NAVARRO, F. (1999): «La gestió dels plans». *Quaderns de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori*, n° 9, págs. 77-82.
- NEL-LO, O. (2003a) (ed.) *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona, Ed. Empúries.

- NEL-LO, O. (2003b): «Els conflictes territorials a Catalunya. Orígens, dinàmica i alternatives», en: NEL-LO, O. (ed.) *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona, Ed. Empúries, págs. 11-67.
- PARÉS, M. (2006): *Sostenibilitat, espai públic i participació. Conseqüències i paradoxes del model urbà d'una societat postmoderna*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- RHODES, R. (1997): *Understnading Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Londres, Open University Press.
- SANCASSIANI, W. (2005): «Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni», en: PELLIZZONI, L. (a cura de). *La delliberazione pubblica*. Roma, Ed. Meltemi, págs. 205-227.
- SUBIRATS, J. (2006): «La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada», en: TARROJA, À.; CAMAGNI, R. (coords.) *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona, Diputació de Barcelona, págs. 398-408.
- SUBIRATS, J. (2007): «Els miratges de la certesa? Polítiques d'intervenció en el territori i processos democràtics», en: TARROJA, À.; CASTAÑER, M.; MERCADÉ, M. (coords.) *Anuari Territorial de Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, págs. 9-14.

