

4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS DE URBANISMO. UNA DESCRIPCIÓN DEL CASO DE LONDRES BASADO EN EL COMPORTAMIENTO CIUDADANO Y LA EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

THE CITIZEN PARTICIPATION IN URBAN POLICIES. A LONDON CASE DESCRIPTION BASED ON THE CITIZEN BEHAVIOR AND THE EVOLUTION OF THE SOCIAL CAPITAL IN THE UNITED KINGDOM

Camilo Montoya Pardo¹

Recibido: 21/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El sistema de planeación urbana de Londres se ha caracterizado por una fuerte participación del gobierno central en las políticas de urbanismo. En el año 2004 se consolidó un nuevo marco de desarrollo local para fomentar la participación de los ciudadanos. Las estrategias utilizadas fueron: 1) la implementación de la E-Planning, 2) el empoderamiento comunitario y 3) la medición y promoción del capital social. El siguiente artículo describirá el proceso de transformación institucional de Londres, posteriormente se describirán las limitaciones de las estrategias del gobierno para fomentar la participación ciudadana y finalmente será presentado un estudio de caso para explicar la relación del capital social con la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana de Londres.

PALABRAS CLAVES

Políticas de regeneración urbana, Capital social, Empoderamiento comunitario, Reforma Institucional, Modelos de Planeación Urbana

1. Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, España. Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública. Graduado en Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Correo electrónico: camiloam@ucm.es

ABSTRACT

The system of urban planning of London has been characterized by a strong participation of the central government in the urban policies. In 2004 a new local development framework to foster citizen's participation was consolidated. The strategies used were: 1) the implementation of E-Planning, 2) community empowerment and 3) the measurement and fostering of social capital. The following article will describe the London's institutional transformation process, furthermore the obstacles of the strategies to foster citizen participation will be described and finally a case study to explain the relation between social capital and the citizen participation in the urban regeneration of London will be presented.

KEY WORDS

Urban regeneration policies, Social capital, Community empowerment, Institutional reform, Urban Planning Models.

1. INTRODUCCIÓN

La participación del ciudadano en políticas de urbanismo en las ciudades puede presentarse en diferentes etapas, grados y niveles de gobierno. Las etapas coinciden con las etapas tradicionales en la formación de las políticas públicas, así un ciudadano puede participar en la formulación, implementación y evaluación de la política. Los grados se definen dependiendo del mayor o menor impacto de los aportes ciudadanos en la toma de decisiones. Y los niveles tienen que ver con la unidad de gobierno donde participa ya sea en el nivel local o nacional.

Estas definiciones son importantes porque la combinación entre el grado de participación y la etapa donde participa, ha llevado a que se planteen modelos de participación que utilizan los gobiernos para incluir a los ciudadanos. El modelo comunicativo por ejemplo, predomina en la etapa de formulación, y tiene como objetivo enriquecer la definición de un problema público a partir del punto de vista del ciudadano. El enfoque colaborativo, por otra parte, predomina en la etapa de implementación, porque el gobierno entra en una dinámica de deliberación con el ciudadano para definir la mejor decisión.

El modelo de planeación colaborativo “implica implica un proceso de debate, deliberación y construcción de consenso (i.e. “*joint decision-making*”). La racionalidad de este modelo o enfoque se puede remontar a la teoría de la democracia, la cual sostiene que una ciudadanía activa tiene un valor intrínseco (United Nations Human Settlement Programme: 2009: 93). Por tanto el modelo colaborativo se sostiene en la convicción que co-decidir con el ciuda-

dano mejora la decisión. Por otra parte el modelo de planeación comunicativo “está basado en la creencia que se pueden alcanzar mejores decisiones si estas emergen de un proceso de intercambio de conocimiento y de dialogo entre los interesados” (United Nations Human Settlement Programme: 2009: 93). Este modelo de planeación comunicativo no contempla involucrar al ciudadano en la decisión sino como mencionábamos anteriormente obtener más información para que el gobernante tome una mejor decisión.

La autoridad institucional tiene la competencia de adoptar uno u otro modelo o ninguno, esto depende del grado de empoderamiento que quiera otorgársele al ciudadano. Las políticas de urbanismo tienen un impacto especial sobre la calidad de vida de los ciudadanos y por tanto la tendencia en Europa ha sido la de crear medios para facilitar la participación del ciudadano en las políticas de urbanismo. No obstante los esfuerzos se han dedicado más a fortalecer los mecanismos de información al ciudadano y no los mecanismos de co-decisión.

Desde el punto de vista institucional este artículo intentará identificar cuál ha sido el modelo de planeación urbana adoptado en el Reino Unido, cuál ha sido el impacto de las reformas del gobierno local y en particular el impacto de la transformación social de la ciudad de Londres en la participación ciudadana. Finalmente se intentará identificar cuáles han sido las iniciativas del Reino Unido para fomentar la participación efectiva en urbanismo. No obstante, más que el análisis institucional, este artículo tiene especial interés en analizar cuál es la relación que existe entre la acumulación de capital social y el grado de participación de los ciudadanos en las políticas de urbanismo. Este artículo determina como punto central la importancia que tiene la actividad asociativa de los ciudadanos, las relaciones de confianza y las normas de reciprocidad que se crean entre las organizaciones cívicas para construir un tejido asociativo dinámico y proclive a la participación. Es decir que entendemos que un determinante positivo para la participación es la consolidación de una base asociativa fuerte y con confianza en sus instituciones, ya sea que se consolide por iniciativa ciudadana o que el gobierno ayude a construirla, esta última ha sido la estrategia que en el Reino Unido se ha denominado como “*Building Social Capital*”.

La metodología que se ha utilizado en este artículo es la recolección de datos e información de los dos componentes del capital social en el Reino Unido: el componente estructural que puede medirse a través de la afiliación de los ciudadanos en organizaciones voluntarias y el componente cultural que lo integran los valores, normas de reciprocidad y la confianza social entre los conciudadanos y la confianza hacia las instituciones. Para recolectar esta

información se han utilizado principalmente fuentes secundarias, la primera fuente utilizada han sido las encuestas: “*Home Office Citizen*” realizada en el año 2005 y el año 2007 y la encuesta *Annual London Survey. Research Report* del año 2011, que recogen datos sobre la evolución de los componentes del capital social en el Reino Unido. La segunda fuente utilizada han sido estudios y artículos científicos de autores que han estudiado el asunto de la participación ciudadana en el Reino Unido y más específicamente en la ciudad de Londres.

Se ha recolectado y descrito la información relativa a la evolución del capital social en el Reino Unido para tratar de explicar cómo afecta el nivel de asociacionismo, el tipo de asociacionismo, y la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones a la participación ciudadana en políticas de urbanismo. Por tanto entendemos como variable independiente la acumulación de capital social en el Reino Unido y como variable dependiente la participación ciudadana en urbanismo.

2. LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE LONDRES

Esta ciudad junto a ciudades como Berlín han mostrado un cambio acelerado en los últimos 40 años. Esos grandes cambios se ejecutaron bajo un contexto de constante cambio y reformas del poder local, o más bien de un proceso lento de desconcentración del poder del gobierno central hacia las autoridades locales. A esta transformación institucional debe sumársele un agresivo proceso de cambio de la estructura social, especialmente generado por un proceso de gentrificación².

Respecto a este cambio de la ciudad de Londres Chris Hamnett resalta que “el Londres tradicional empezó a cambiar dramáticamente en los años 60’s y principios de los 70’s cuando la industria de la manufactura declinó, nuevas viviendas de protección oficial reemplazaron las rentas privadas, la estructura ocupacional de Londres empezó a cambiar. Hoy los muelles y las viejas bodegas han sido reemplazadas por imponentes centros financieros en *Canary Wharf* y por lujosos apartamentos frente a la bahía. La industria manufacturera ha desaparecido, como lo ha hecho el empleo manufac-
ture-

2. Respecto a la gentrificación en Londres Ruth Glass sugirió que “uno a uno de los barrios de la clase obrera de Londres ha sido invadido por la clase media y alta. Las modestas viviendas se han convertido -, cuando sus arrendamientos han expirado - en residencias elegantes y costosas, una vez este proceso de gentrificación inicia en un distrito continua rápidamente hasta que todos o la mayoría de ocupantes de la clase trabajadora son desplazados y todo el carácter social del distrito es cambiado”

ro, y la vasta mayoría de la fuerza de trabajo londinense ahora trabaja en el sector de servicios con una larga proporción en los servicios financieros y de negocios". (Hamnett, 2003: 2).

Estos cambios en las características de la sociedad han repercutido en una distinta ordenación del territorio y por tanto en nuevos proyectos de modernización urbana. El decrecimiento del sector manufacturero y por tanto su capacidad de emplear a la población ha resultado en un desplazamiento de clase trabajadora. A partir de este fenómeno empieza a imponerse una clase media que empieza a situarse en aquellas áreas de la ciudad donde históricamente habían residido los empleados de la industria manufacturera. Esta nueva situación cambia las dinámicas de los grupos poblacionales de la ciudad, por una parte la pujante clase media se beneficia de nuevos espacios urbanos diseñados especialmente para ellos como los financieros, mientras que los trabajadores ven como se reduce cada vez más su posibilidad de acceder a estos nuevos espacios que se crean.

3. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE LONDRES

Este contexto de cambio acelerado de la ciudad de Londres coincidió con una época en su historia caracterizada por una divergente inestabilidad institucional. Fainstein (citado por Hamnett, 2003) en su comparación de la ciudad de Londres y Nueva York en los años 80's resalta que "los gobiernos de las dos ciudades optaron por la ruta de la mínima planeación, una desalentadora participación y distribución del mercado" (p.13). Así la participación de los ciudadanos en ese proceso de transformación urbana no era una prioridad en ese momento, no se contemplaba un enfoque colaborativo en las políticas de planeación urbana de la ciudad.

Las reformas institucionales continuaron, la concentración o desconcentración del poder y competencias entre las autoridades locales es un elemento importante para entender el entorno institucional en el que los ciudadanos de la ciudad podían ejercer su derecho a participar, la tabla 1 resume ese proceso de transformación.

Como se puede observar en la tabla, la abolición del Greater London Council

TABLA 1
TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LONDRES (1960 – 2000).

AÑO	ACONTECIMIENTO	CAUSAS DE CAMBIO	CAMBIOS	CONSECUENCIAS
1963	Creación del Greater London Council (GLC)	Crecimiento de la ciudad	Se crearon 32 municipios	División política y administrativa de la ciudad
1986	Abolición del Greater London Council (GLC)	Inconformidad del gobierno Thatcher con las políticas liberales del GLC	Competencias relocalizadas en el gobierno central y los municipios	Ausencia de gobierno en el área metropolitana -Ausencia de liderazgo -Fragmentación institucional
1992	-Creación del London Forum -Creación del Ministro para Londres -Creación de la Oficina del Gobierno para Londres	Consolidar la competitividad de la ciudad	Continuidad del liderazgo del gobierno central y del sector privado	Mayor protagonismo del gobierno central en la planeación de la ciudad -Continuidad profundización de la fragmentación
1997	Propuesta para elegir un alcalde mayor en la ciudad y una Asamblea de la gran Londres (GLA)	Existencia de un patrón complejo de gobernanza con predominancia de redes privadas	Competencias para el alcalde: Planeación estratégica, desarrollo económico y transporte -Papel de control por parte de la asamblea	-Poderes limitados del alcalde -No se eliminó la complejidad institucional -Control del gobierno central sobre los presupuestos
2000	Primer alcalde electo Ken Livingstone	Ausencia de liderazgo	Poder del alcalde de aprobar o desaprobado el London Plan	Relaciones tensas entre el gobierno central y la alcaldía

FUENTE: CONSTRUIDO A PARTIR DE NEWMAN Y THORNLEY. PLANNING WORLD CITIES, 2005.

en 1986 y la creación del *Greater London Assembly* en 1997 son dos acontecimientos importantes para la ciudad, sin embargo ninguno de los dos sirvió realmente para empoderar y fortalecer las competencias de las instituciones ad hoc que se crearon para la planeación urbana de la ciudad, por el contrario, el gobierno central nunca renunció a su predominio sobre las decisiones en materia de planeación urbana, incluso con la elección del primer alcalde en el año 2000 las relaciones entre el poder central y la alcaldía fueron tensas.

4 . LAS INSTITUCIONES DE PLANEACIÓN URBANA DURANTE EL PROCESO DE CAMBIO

Como consecuencia del crecimiento de la ciudad, se consolidaron áreas geográficas importantes para la ciudad. Entre los años de cambio institucional, la “*Greater London Área*” y la región del sureste fueron el objetivo de las instituciones encargadas de la planeación en la ciudad. No obstante como lo aseguran Newman y Thornley “nunca existió una entidad política para armonizar esta región. En cambio la toma de decisiones de naturaleza regional había tomado lugar al interior del gobierno central, en ocasiones con el asesoramiento de cuerpos ad-hoc integrados por autoridades locales de la zona”. (Newman y Thornley, 2005: 134)

Para la región del sureste uno de esos cuerpos ad hoc era el denominado Standing Conference on South – East Regional Planning (SERPLAN) creado en los años 60’s. “En intervalos el gobierno central produjo políticas regionales en la forma de orientaciones regionales para el sureste, y estas tenían que ser seguidas por todas las autoridades locales dentro de la región. A través de esta guía el gobierno central determinó políticas sobre grandes asuntos regionales tales como la localización del aeropuerto y el transporte regional”. (Newman y Thornley, 2005: 134).

En la región del Greater London en el año 1997 se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo (RDAs) “encargándose del desarrollo económico y la regeneración urbana. Las RDA’s eran supervisadas por asambleas regionales compuestas por representantes de las autoridades locales, organizaciones voluntarias y de negocios de la zona, estas también estaban involucradas en la formulación de planes regionales. En la región de Londres el gobierno dividió la región del sur en tres partes. También se creó una nueva agencia de desarrollo para el “*Greater London Area*”, the *London Development Agency* (LDA). Hasta ese año no existía un mecanismo claro de coordinación entre esas organizaciones”. (Newman y Thornley, 2005: 136).

5. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA

Esta manera de administrar la ciudad se implantó casi por 30 años, cabe resaltar que si bien la ejecución de políticas recurría a la cooperación con actores fuera de la esfera estatal, hay pocas evidencias del papel de la sociedad civil organizada en la ejecución de ese estilo de gobernar. Esta cooperación mayoritariamente con sectores privados eran iniciativas público privadas que de alguna manera sirvieron más para llenar ese vacío institucional de la ciudad pero no se abrieron a la participación de otros sectores de la sociedad civil diferente al empresarial. En los años 80's "los residentes fueron ampliamente excluidos del proceso de regeneración. Las estrategias de regeneración urbana adoptaron enfoques orientados al mercado que apuntaban a incrementar la inversión del sector privado, un enfoque incorporado en las corporaciones de desarrollo urbano del Reino Unido (UCD's)" (Dargan, 2009: 307).

5.1 LA PARTICIPACIÓN EN EL NUEVO "LOCAL DEVELOPMENT FRAMEWORK (LDF)"

En el año 2001, quiso dársele un cambio a todo el sistema de planeación urbana esta vez desde el gobierno central, este proceso se consolidó en el año 2004 con la instauración de un nuevo marco de desarrollo local, por sus siglas en inglés (LDF). En el papel la motivación de esta iniciativa, era por una parte disminuir la complejidad que caracterizaba al sistema de planeación británico, pero también, incluir nuevos requerimientos a las autoridades locales para involucrar a actores de la sociedad civil en la ejecución de programas y políticas de urbanismo.

Las autoridades locales debían incluir un "Statement of Community Involvement (SCI), este documento pretendía ser una declaración pública para saber cómo y cuándo los stakeholders participarían en la preparación de los documentos de desarrollo local y cómo iban a ser consultados en la planeación" (Kingston, 2006: 3). Este fue un paso adelante hacia el objetivo de ampliar el alcance de la participación en urbanismo en el Reino Unido sin embargo las limitaciones eran todavía muy profundas.

Una de las debilidades más fuertes de los procesos de participación antes de las reformas del año 2004 era el tiempo de duración del proceso, que disminuía las expectativas de los ciudadanos respecto a la efectividad de sus aportes. El uso de software interactivo y de

las tecnologías de la información y comunicación se convirtió en una estrategia necesaria en el propósito de ampliar la participación, sin embargo, un estudio de la “Town and Country Planning Association” (TCPA) sobre participación en la planeación regional “descubrió muy poco sobre las prácticas innovadoras. En cualquiera que fuese el método escogido, se notaba que: muchas de las prácticas participativas todavía dependían en gran medida de las habilidades y el compromiso de los participantes para garantizar que los resultados del proceso fueran efectivos. La participación implicaba a menudo reuniones interactivas que podían ser ajenas e intimidantes para personas desacostumbradas a esos ambientes” (Kingston, 2006: 7).

Adicionalmente a estas debilidades, Petts y Leachs consideran que en este contexto de reforma, entre muchos otros, “existía una necesidad de obtener un mayor entendimiento del criterio del público sobre lo que consideran que es participación efectiva, las razones del por qué la mayoría del público no participa y la efectividad del uso del internet para la participación interactiva”. (Petts y Leachs en Kingston, 2006: 7).

Frente a estas debilidades, la pregunta entonces que debemos formular es: ¿Cuáles fueron las estrategias a partir de los 90’s para superar el modelo de planeación comunicativo y llegar a un modelo colaborativo que empoderara a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones?

La respuesta puede resumirse en tres estrategias lideradas por el gobierno Británico y el gobierno local de Londres: la primera era consolidar la práctica de la participación interactiva o E- Planning, la segunda era el empoderamiento comunitario para involucrar al ciudadano en políticas de regeneración urbana y la tercera fue la medición y promoción del capital social. Veamos a continuación las implicaciones de estas tres estrategias.

5.2 LA PARTICIPACIÓN INTERACTIVA O E-PLANNING

El término de *e-planning* de acuerdo a Kingston “no es diferente al de *e-government* sólo que este se enfoca en el campo de la planeación y en iniciativas para ayudar a las autoridades locales a proveer servicios de planeación online y hacerlos accesibles al público vía internet a través de un browser o e-mail” (Kingston, 2006: 10). Esta

es una estrategia positiva en el proceso de informar y consultar pero no para hacer efectiva la participación, si entendemos que la efectividad se define en función del grado de poder decisorio del ciudadano sobre los asuntos urbanos.

Como lo anota Kingston “la *e-planning* no había sido explotada para utilizar un uso innovador de los enfoques participativos en la planeación. Mientras que muchas autoridades de planeación local estaban desarrollando proyectos específicos y tecnologías para soportar sus esfuerzos de *e-planning* tales como el bien establecido Forth Valley GIS y el trabajo realizado por el condado de Wandsworth en Londres, todavía había una ausencia de un uso extendido de métodos y técnicas innovadoras para la participación de los stakeholders. Los métodos para usar el *e-planning* para una participación colaborativa estaba limitada todavía a un número escaso de casos” (Kingston, 2006: 10).

Las herramientas interactivas para facilitar el acceso electrónico al sistema de planeación por parte de los ciudadanos han sido el “*Planning and Regulatory Service Online*” (PARSOL), el “*Development Plan Representations Administration System*” (DPRAS) y el “*Public Participation*” (GIS). Uno de los beneficios del uso de estas plataformas interactivas para el nuevo sistema de planeación en el año 2005 fue como menciona Kingston (2006) “minimizar los costos para implementar el nuevo sistema y mejorar el servicio al cliente dándole transparencia al proceso” (p.13).

La herramienta GIS ha sido utilizada para facilitar el entendimiento de los problemas en materia de planeación urbana por parte de los ciudadanos, por ejemplo “muchos de los problemas medioambientales, son eminentemente espaciales en su naturaleza y son regularmente mejor presentados usando GIS” (Kingston, 2006: 14).

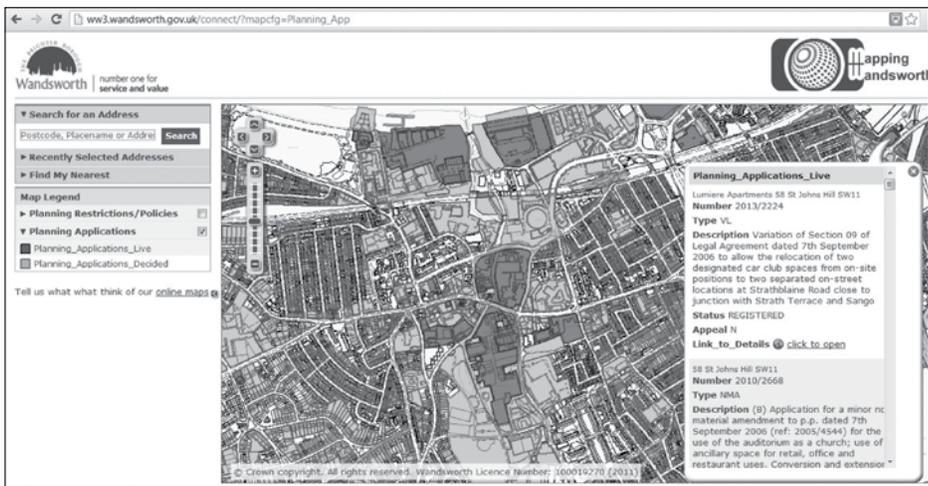
El principal cuestionamiento al uso de esta herramienta es que la efectividad de su uso depende en gran medida de la capacidad técnica del usuario, por tanto el acceso a este tipo de herramientas se ve limitado por la posibilidad que tiene el gobierno local para capacitar al ciudadano sobre su uso. En Manchester, por ejemplo, las experiencias han sido gratificantes, especialmente porque esta herramienta permite recrear geográficamente y virtualmente los comentarios que realizan los ciudadanos sobre problemas locales, como por ejemplo la vivienda, el transporte y el medio ambiente.

5.3 SPATIALLY ENABLED DELIBERATIVE PARTICIPATION TOOL

Esta es una herramienta adicional que se ha intentado armonizar con los “*Development Plan Representations Administration Systems*” (DPRAS) para afianzar el enfoque participativo que tenía el nuevo sistema de planeación. Una de sus fortalezas es que permite a los ciudadanos entre sí realizar comentarios y discusiones sobre temas urbanos de su comunidad, ayudando de esta manera “a minimizar el conflicto y arribar en decisiones que son aceptables para la mayoría de los stakeholders a través de los enfoques de construcción de consenso” (Kingston, 2006: 15).

En el gráfico 1 se puede observar un ejemplo de esta aplicación, se trata del portal del condado de Wandsworth en Londres en el cual los ciudadanos tienen acceso a un detallado mapa de su localidad, donde pueden informarse sobre los programas de urbanismo que se han realizado en el condado, así como los programas que se encuentran en etapa de planeación. En el portal existen amplias herramientas para realizar comentarios a los proyectos, pero se hace énfasis especial en informar al ciudadano el detalle técnico de cada uno de los proyectos.

GRAFICO 1
CONDADO DE WANDSWORTH LONDRES



FUENTE: [HTTP://WW3.WANDSWORTH.GOV.UK/CONNECT/?MAPCFG=PLANNING_APP](http://ww3.wandsworth.gov.uk/connect/?MAPCFG=PLANNING_APP), 2010.

6. EL EMPODERAMIENTO COMUNITARIO

Mencionábamos anteriormente que uno de los interrogantes más importantes a resolver era conocer por qué la mayoría de ciudadanos no participa en las políticas de urbanismo. El principal objetivo del liderazgo laborista a partir de la mitad de la década de los 90's en el Reino Unido era extender los mecanismos de participación en todos los gobiernos locales.

En un estudio realizado por Lowndes entre los años 1998 y 2001 la conclusión más contundente fue que “la característica más llamativa era el hecho que todos los modos de participación estaban incrementándose. Incluso los modos tradicionales de participación tales como “public meetings”, y sesiones de “preguntas y respuestas” estaban siendo más ampliamente usadas que antes”. (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2002: 210).

Sin embargo en el mismo estudio también la mayoría de autoridades locales en el Reino Unido compartían la percepción de que “todavía había un entusiasmo público limitado para consolidar la participación, particularmente entre aquellos grupos que eran tradicionalmente excluidos de la participación política.” (Lowndes *et al.* 2002: 215). Esta ausencia de entusiasmo puede existir porque el ciudadano tiene plena confianza en sus representantes, al punto que renuncia a involucrarse en cualquier asunto relacionado con la planeación urbana y se limita simplemente a sentar su posición en a través del voto, o puede existir porque el compromiso a participar disminuye en la medida que el ciudadano percibe que estos procesos al final no reflejan sus aportes en la decisión.

En el caso británico las instituciones han reconocido en el “*White Paper*” titulado “*Communities in Control*” del año 2008 que “en general las personas se sienten alejadas de los partidos políticos, ha aumentado su falta de disposición para votar en elecciones locales y nacionales, y sienten que no tienen poder de influencia en sus representantes. Expone que la ausencia de participación y compromiso puede atribuirse a un sentimiento de impotencia por parte de la mayoría de los ciudadanos de que sus voces no están siendo escuchadas, que su participación no es bienvenida o que su actividad no es recompensada” (Bailey, 2010: 322).

El mismo gobierno británico se inclinaba a pensar que la causa de esa falta de entusiasmo para participar no se debía a la plena confianza del ciudadano en sus representantes, sino que se debía a que el ciudadano anticipa que su esfuerzo de participar va a ser inútil, porque el poder de influencia del ciudadano en la decisión del representante es mínimo.

La estrategia del gobierno británico ha sido principalmente la del empoderamiento comunitario que se profundizó a partir del gobierno laborista de Tony Blair en 1997. Dentro de las estrategias se encontraba la de consolidar herramientas participativas donde primara la posibilidad de deliberación en las decisiones, tales como la figura de los jurados ciudadanos.

No obstante la bandera del gobierno laborista de Blair fue la creación del *"New Deal for Communities"* (NDC) enfocada a la regeneración urbana "una de las características del NDC fue una fuerte retórica de participación, las ofertas tenían que demostrar que los residentes locales eran involucrados en cada etapa, desde el diseño hasta la administración de los proyectos, la base lógica de este enfoque participativo era permitir que la comunidad sintiera que tenía la propiedad sobre las decisiones que se tomaban". (Dargan, 2009: 310).

El proceso de implementación de este tipo de proyectos fue problemático, uno de los requisitos era la creación dentro de los primeros 18 meses de una asociación de trabajo que involucrara a residentes locales, al sector público, al sector privado y al sector voluntario, sin embargo "no había ninguna posibilidad dentro de este marco de tiempo para el conflicto o el retraso, el conflicto no fue anticipado, el gobierno tenía una noción de una comunidad unida y consensual. Para febrero del año 2002 las asociaciones del NDC fallaron en gastar dos tercios de sus presupuestos debido a crecientes tensiones" (Dargan, 2009: 310).

Por otra parte las empresas u organizaciones comunitarias en el Reino Unido tuvieron un papel secundario dentro de los programas de regeneración, de acuerdo a Bailey "aparte de unas pocas excepciones, las organizaciones comunitarias fueron ocasionalmente comprometidas como *"partners"*, y algunas veces financiadas para ejecutar proyectos, pero no eran vistas generalmente como parte central en el proceso de regeneración" (Bailey, 2012: 8).

Las iniciativas para empoderar a la comunidad a través de programas como el NDC no fueron lo suficientemente fuertes, por ejemplo de los proyectos de regeneración urbana incluidos en el *"Single Regeneration Budget"* (SRB), "una pequeña proporción fueron gestionados por empresas o organizaciones comunitarias, por ejemplo la *"Paddington Development Trust"* fue receptora de financiación del *"Single Regeneration Budget"* con el propósito de atender las necesidades de los barrios más desfavorecidos de la ciudad de Westminster en Londres. Mientras que la participación de la comunidad era una prioridad en estos programas, la evaluación nacional realizada con relación al *"Single Regeneration Budget"* (SRB) y el *"New Deal for Communities"* (NDC) demostró

que, la proporción de residentes directamente involucrados siguió siendo limitado". (Bailey, 2012: 8). Igualmente Lawless (citado por Bailey, 2012) "reporta que en 2008 solo cerca del 17% de residentes habían sido involucrados en las actividades organizadas del Programa (NDC)" (p.10).

Las medidas para empoderar a la ciudadanía continuaron, el último antecedente de este tipo de medidas fue la aprobación a mediados de 2011 del "*Localism Act*", que consolidaba los esfuerzos por otorgar mayor poder a los concejos locales, las comunidades y vecinos. Las organizaciones comunitarias bajo este nuevo marco adquirirían la facultad, entre otras de "redactar los planes urbanos de los barrios a partir del año 2012". (Bailey, 2012: 30). El objetivo de fondo de esta iniciativa era crear una ciudadanía activa, la estrategia del gobierno británico siguió encaminada en empoderar a la comunidad a través de su inclusión en organizaciones comunitarias. No obstante la dificultad de ser parte central del proceso de regeneración y la debilidad de estas organizaciones para incluir a los ciudadanos del común cuestiona la efectividad de esta estrategia.

El objetivo era motivar a la sociedad civil organizada a participar, el "*White Paper in Community Engagement*" "establece maneras a través de las cuales las autoridades locales pueden promover una ciudadanía más activa como por ejemplo el voluntariado, aumentando el acceso a la información, aumentando el poder de influencia en la toma de decisiones y fortaleciendo las organizaciones del tercer sector como las asociaciones voluntarias, instituciones sociales y la confianza."(Bailey, 2010: 323).

El gobierno británico por tanto reconocía la relación positiva entre la fortaleza de la base asociativa de la comunidad con la participación. Varios autores se han preocupado por estudiar y entender el impacto de las organizaciones sociales, las relaciones de confianza y de reciprocidad, con la participación en espacios institucionales. Entre ellos Coleman, Robert Putnam y Pipa Norris, intentando analizar el concepto del capital social. A continuación veremos cómo ha sido la evolución del capital social en el Reino Unido, su implicación en la activación ciudadana hacia la participación y la estrategia del Reino Unido para construir capital social.

7. EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

El concepto de capital social adoptado por el gobierno británico es el que plantean Cote y Healey (citado por Harper, 2002) que lo definen como “redes junto con normas, valores y entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro o entre los grupos” (p.41). Uno de los autores más ambiciosos en el desarrollo de este concepto ha sido Robert Putnam porque hizo un énfasis especial en la importancia de las asociaciones cívicas y organizaciones voluntarias para la participación política. De acuerdo a Putnam (citado por Harper, 2002) el capital social se define como “redes, normas y confianza que permiten a los participantes actuar juntos de manera más eficaz para perseguir objetivos compartidos” (p.56).

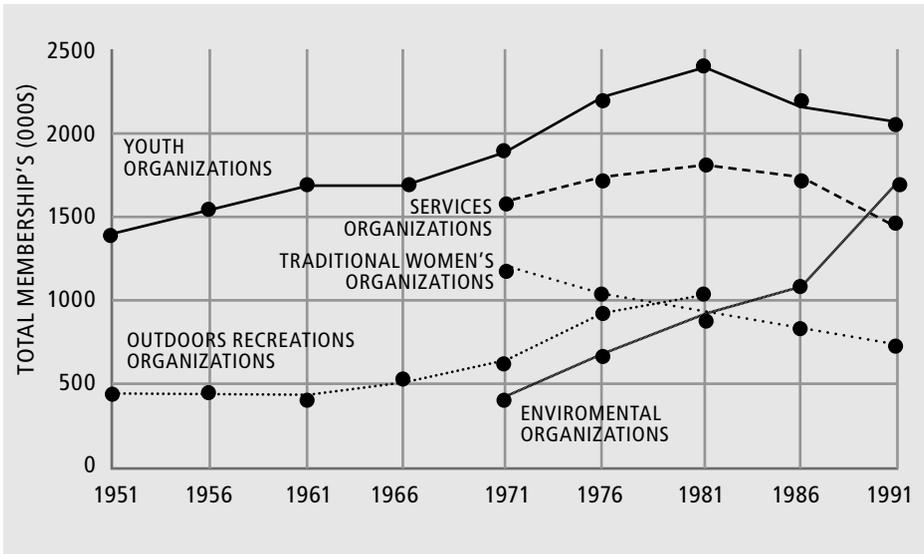
En el Reino Unido, Peter Hall realizó un estudio para medir la evolución del capital social durante la segunda mitad del S.XX entre los años 1950-1990, de acuerdo a Hall “el conjunto de los niveles de capital social en el Reino Unido han permanecido relativamente vigorosos en los últimos 50 años. El enfoque del autor es en las redes de sociabilidad, formales e informales, que traen a los individuos a un contacto regular con el otro, y en las normas de confianza social, entendida como la disposición generalizada de los individuos para confiar en sus conciudadanos”. (Hall, 2002: 1).

A partir de este enfoque el autor utilizó varios indicadores para medir el capital social tales como, la membresía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad, la sociabilidad informal y la confianza social. Ha existido una fuerte crítica a la manera como se mide este concepto, por ejemplo una de las grandes debilidades de las conclusiones a la que llega Putnam sobre el declive del capital social en los Estados Unidos es que no tuvo en cuenta en su medición las formas de sociabilidad informal o redes informales. De acuerdo a Norris “Putnam ha medido las redes sociales en términos estructurales (a través de la membresía asociacional formal) en vez de medirlo en términos de vínculos sociales más informales e intangibles. Como resultado, los estudios replicados en “Bowling Alone” se han enfocado en los registros oficiales de afiliaciones en organizaciones voluntarias tales como clubes sociales y sociedades filantrópicas”. (Norris, 2003: 141).

Hall por el contrario realiza una extensa medición de este tipo de actividades asociativas informales como por ejemplo el simple hecho de visitar a los amigos, asistir a conversaciones en los pubs, entre otras. Tener en cuenta las instituciones informales ayuda a identificar el destino del uso del tiempo libre y por tanto un activo importante para entender la propensión o potencial del

ciudadano a involucrarse en algún tipo de ejercicio participativo. El gráfico 2 muestra los resultados del estudio de Hall respecto a la membrecía en asociaciones voluntarias entre los años 1951 y 1991, el primer indicador de su estudio.

GRÁFICO 2
TENDENCIAS EN EL TOTAL DE MEMBRESÍAS DE VARIOS TIPOS DE ORGANIZACIONES 1951 - 1991



FUENTE: DEMOCRACIES IN FLUX: THE EVOLUTION OF SOCIAL CAPITAL IN CONTEMPORARY SOCIETY, 2002.

En general el número de miembros en organizaciones voluntarias en el Reino Unido ha aumentado, manteniéndose esta tendencia de crecimiento en la segunda mitad del Siglo XX. El crecimiento de la participación en organizaciones medioambientales llama especialmente la atención, desde el año 1971 este tipo de organizaciones ha aumentado su número de miembros en una proporción mayor que otro tipo de organizaciones como la de los jóvenes. Estas tendencias han sido confirmadas por otros estudios que se han realizado como el de Knapp y Saxon-Harrold (citado por Hall, 2002) “quién observó un incremento del 27% en el número de organizaciones voluntarias durante los 80’s, reflejando la creación de 3.000 a 4.000 organizaciones por año” (p.25). En resumen la membrecía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad y las formas de sociabilidad informal en el Reino Unido tuvieron un comportamiento creciente, sin embargo el único indicador que no mostró esta tendencia fue el de la confianza social entre los conciudadanos, lo cual puede resultar contradictorio sobre todo porque se pensaría que el aumento en el número de membrecías en organizaciones voluntarias llevaría a que se crearan nuevas relaciones e interacciones entre esos nuevos miembros y los antiguos

creando vínculos de confianza entre ellos. Sin embargo este resultado de confianza depende, entre otros factores, del grado de actividad del miembro al interior de la organización, es decir si es un miembro activo o pasivo.

Esa disminución de la confianza social en el Reino Unido, en contraste al aumento de los otros indicadores, es explicada por Hall a partir de tres motivos principales. La primera razón la atribuye a que “los cambios en la posición material de las personas puede disminuir sus niveles de confianza social al reforzar un sentimiento de desventaja vis a vis frente a otros, removiéndolos de las redes que proveen integración social. La segunda razón está relacionada con un cambio del carácter de la integración social, es decir el cambio de una sociedad más colectivista hacia una más individualista. Y la tercera razón la atribuye a los cambios en el carácter de las asociaciones a las cuales las personas pertenecen” (Hall, 2002: 47).

El tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es la que mejor explica el porqué en el Reino Unido existía una tendencia creciente en el número de afiliaciones en organizaciones voluntarias en contraste a un declive en la confianza social entre los conciudadanos, comportamiento que describíamos como contradictorio. De acuerdo a Hall *“puede ser que el carácter de la vida asociativa ha cambiado de tal forma que haga que la membrecía en asociaciones secundarias ya no sea un conductor de confianza. Dos tipos de cambios son relevantes. Las asociaciones a las cuales las personas pertenecen pueden involucrarlos en menos interacciones cara a cara, las cuales construyen capital social. Alternativamente, asociaciones dedicadas al interés público pueden haber disminuido en contraste del aumento de aquellas que sirven principalmente a las necesidades individuales de sus miembros, estas últimas pueden no forjar el sentimiento de solidaridad comunitaria que alimentan la confianza social”* (Hall, 2002: 48).

De acuerdo a este argumento el tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es importante. Para la participación en proyectos o políticas de urbanismo y en general en cualquier tipo de políticas es fundamental el sentimiento de cooperación y colectivismo entre los ciudadanos, sentimientos que se incuban más fácilmente a través de las relaciones cara a cara que se pueden forjar al interior de una organización dedicada al interés público y no en aquellas organizaciones que favorecen el individualismo. Es por esto que el simple dato de un número de afiliaciones alta de los ciudadanos en organizaciones voluntarias no puede servir para concluir que allí hay un activo importante para la participación ciudadana, es necesario conocer el tipo de organizaciones a las que pertenecen y la naturaleza de las relaciones que se crean al interior de esas organizaciones.

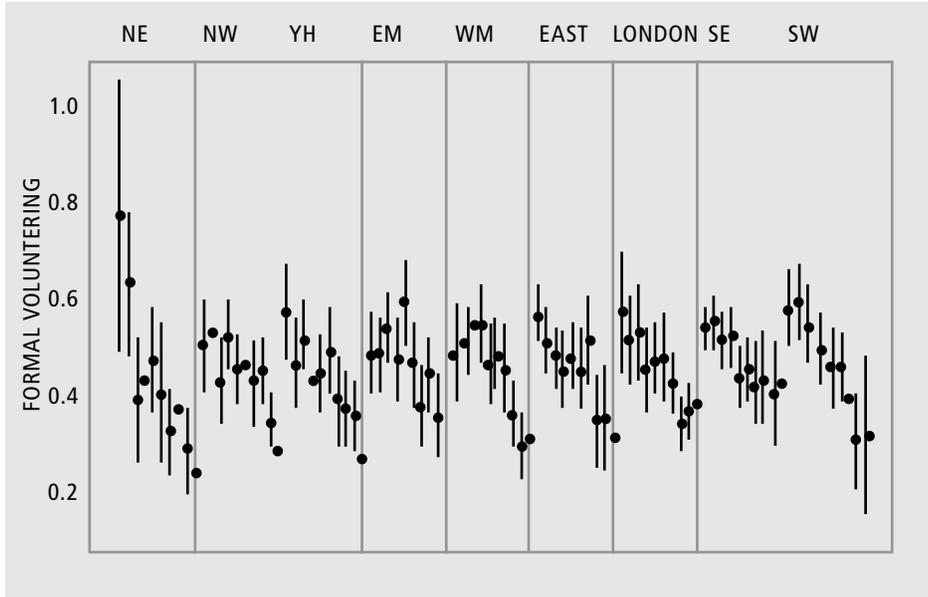
8. LA ESTRATEGIA DE MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO

El gobierno británico consciente de la utilidad de tener datos sobre los niveles de confianza, normas de reciprocidad, la actividad de voluntariado y el sentido de identidad con la ciudad y los barrios, definió en el año 2001 un marco general para la medición del capital social. En este marco denominado “*Survey Matrix*” estableció cinco temas, cada uno relacionado con una faceta en particular del capital social y para cada uno se incluyeron entre 4 y 12 preguntas para recabar información útil para medir cada faceta. Los cinco temas definidos fueron: participación social, redes sociales y apoyo social, reciprocidad y confianza, participación cívica y puntos de vista del área local. En el Reino Unido pueden identificarse alrededor de 18 encuestas en las cuales se han incluido preguntas para medir alguna faceta del capital social, esta estrategia aunque permite obtener una gran cantidad de datos a partir de diferentes encuestas, ha dificultado la consolidación de la información y el acceso a los datos. La encuesta “*Home Office Citizen*” realizada en el año 2005 y el año 2007 puede darnos una idea más actualizada de la evolución de los componentes del capital social en el Reino Unido complementando los datos que expusimos anteriormente basados en los estudios de Hall entre los años 1950 y 1990.

A partir de los datos de esta encuesta y del análisis que realizan McCulloch, Mohan y Smith, académicos de la Universidad de Southampton, el grado de participación en organizaciones voluntarias, permanecen estables y consolidan la tendencia ascendente que describía Hall en su estudio. Sin embargo, una de las conclusiones a las que se llega es que esa disposición al voluntariado varía en gran medida en cada una de las regiones del Reino Unido dependiendo de si hablamos de regiones más o menos favorecidas. Como se muestra en el gráfico 3 “*los más altos niveles de voluntariado se presentan en las zonas menos desfavorecidas y los más bajos niveles en las zonas más desfavorecidas*” (McCulloch, Mohan y Smith, 2007: 7).

GRÁFICO 3

ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE VOLUNTARIADO FORMAL EN CADA TIPO DE ÁREA



FUENTE: PATTERNS OF SOCIAL CAPITAL, VOLUNTARY ACTIVITY AND AREA DEPRIVATION IN ENGLAND, 2012.

Por otra parte respecto a los niveles de normas, valores y confianza, la tendencia es la misma que la del voluntariado “los más bajos niveles de normas, valores y confianza pueden encontrarse en las áreas más desfavorecidas.” (McCulloch et al. 2012: 7). La idea del gobierno británico de patrocinar las asociaciones voluntarias para construir capital social y para involucrarlas en la regeneración urbana de las zonas menos favorecidas es coherente con la hipótesis que plantea este artículo, como resalta McCulloch et al. (2012) “en particular las redes sociales pueden proveer medios para incrementar la participación de los residentes locales en iniciativas comunitarias y en la prestación de servicios públicos en las áreas desfavorecidas” (McCulloch et al. 2012: 5).

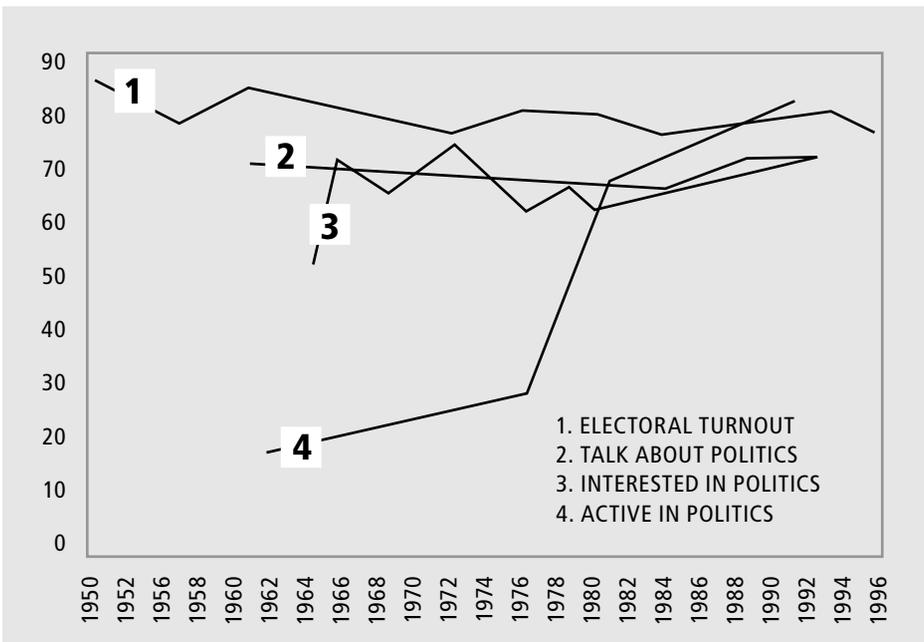
9. INFLUENCIA DEL CAPITAL SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Veremos ahora cuál ha sido el impacto de esa tendencia creciente de acumulación de capital social para la participación ciudadana en políticas de urbanismo que es lo que interesa a este artículo, y especialmente, el impacto de esa tendencia en el interés de los ciudadanos hacia el activismo en los

asuntos de planeación urbana. La relación causal entre acumulación de capital social y participación ciudadana en políticas públicas es muy cuestionada, sobre todo porque la herramienta que se ha utilizado para demostrarlo es a través de encuestas y estudios de opinión, también es cuestionada porque no hay certeza absoluta sobre cuál componente del capital social puede llegar a tener mayor influencia en la participación ciudadana, si el estructural que puede medirse a través de la afiliación de los ciudadanos en organizaciones voluntarias o el cultural que la integran los valores, normas de reciprocidad y la confianza social entre los conciudadanos.

El gráfico 4 muestra una tendencia creciente de participación electoral y no electoral de los ciudadanos en el Reino Unido que coincide con una tendencia también creciente de todos los componentes estructurales del capital social mostrada en el gráfico 2. El activismo político especialmente ha mostrado un rendimiento creciente sostenido, y el interés de los ciudadanos en la política aunque con altibajos también ha mostrado una tendencia ascendente.

GRÁFICO 4
INTERÉS EN POLÍTICA Y ACTIVISMO POLÍTICO EN REINO UNIDO 1950 – 1997



FUENTE: DEMOCRACIES IN FLUX: THE EVOLUTION OF SOCIAL CAPITAL IN CONTEMPORARY SOCIETY, 2012.

Estas tendencias podrían ser el resultado de otros factores distintos al aumento de capital social, no obstante como menciona Hall “un cuerpo sustancial de evidencia sugiere que esos niveles de participación política resulta de altos niveles de actividad asociativa, trabajo voluntario, y sociabilidad informal de la sociedad británica. A nivel individual, en los dos estudios del “*World Values Surveys*” de 1981 y 1990, tanto el interés en asuntos políticos como la participación en política mostraron una relación estadísticamente significativa al número de asociaciones a las cuales pertenecían los ciudadanos. Mabileau y sus colegas confirman este punto y una fuerte correlación entre la participación política y la sociabilidad informal, mientras que Gerard encuentra una relación similar entre trabajo voluntario y activismo político” (Hall, 2002: 50).

Sin embargo los datos sobre confianza social y la capacidad del ciudadano de influir en las decisiones políticas en el Reino Unido durante estos años mostraron un comportamiento descendente, en contraste a un fuerte activismo asociativo. Por ejemplo “entre 1974 y 1986, cerca de dos tercios del electorado estaba de acuerdo en que los políticos estaban interesados en sus votos por encima de las opiniones de los ciudadanos y en que los políticos tendían a perder contacto con la gente una vez eran elegidos” (Hall, 2002: 51).

Una de las explicaciones de Hall (2002) a esta tendencia es que “los bajos índices de confianza social resultan en unos bajos índices de confianza política, y otra conclusión es que una activa vida asociacional no garantiza la consolidación de una sociedad blindada a la desconfianza política” (p.52). Factores como la excesiva concentración del poder, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, el rendimiento de los gobiernos locales, entre otros factores, afectan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y representantes.

Por tanto esa tendencia favorable de la participación política entre los años 1950 y 1990 y el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos no quiere decir necesariamente que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de políticas públicas fuera también alta. Los mecanismos y herramientas de participación local se incrementaron en los años 90’s, no obstante, incluso para el año 2008 en el “*White Paper Communities in Control*” el gobierno británico todavía reconocía que en general los ciudadanos sienten que no tienen poder de influencia en sus representantes.

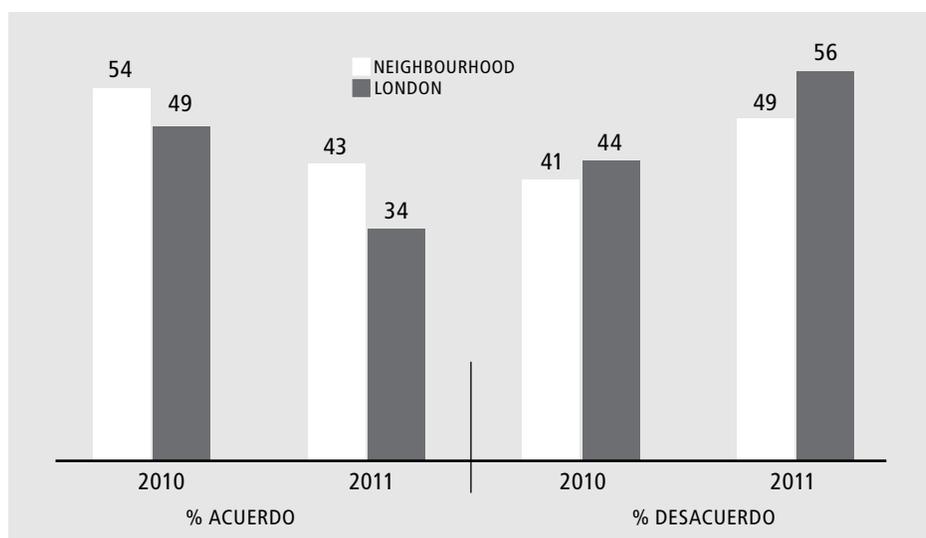
En el caso británico la alta desconfianza del ciudadano sobre su poder de influir en las decisiones de los representantes es un elemento importante para explicar los obstáculos para la participación en las políticas de urbanismo. En 1986 por ejemplo “el 71 % de los encuestados estaban de acuerdo en

que personas del común como ellos no podían decir nada de lo que hacía el gobierno, y el 69% coincidía en que el gobierno y las políticas eran tan complicadas que no podían entender que estaba ocurriendo". Esa percepción de complejidad puede ser el resultado del complejo esquema institucional que caracterizaba al sistema de planeación urbana en esa época.

Esta tendencia de desconfianza se ha mantenido en la actualidad o por lo menos hasta el año 2011. Los ciudadanos de Londres por ejemplo "tienen menos confianza respecto a su capacidad de influenciar las decisiones locales de toda la ciudad". Como puede observarse en el gráfico 5 solo el 34% de los ciudadanos encuestados creen que de alguna u otra manera pueden influir en las decisiones locales.

GRAFICO 5

OPINIÓN ACERCA DE SI LOS LONDINENSES PUEDEN INFLUENCIAR LAS DECISIONES EN SU BARRIO Y EN TODA LA CIUDAD DE LONDRES



FUENTE: ANNUAL LONDON SURVEY. RESEARCH REPORT 2011. 30 JUNE 2011

Por tanto en el Reino Unido existe un problema de confianza en las instituciones y representantes en diferentes niveles, este es un elemento que Hall minimiza en su estudio y que realmente tiene un impacto negativo en la voluntad del ciudadano a participar, si bien es cierto que había una tendencia de crecimiento de la vida asociativa de la sociedad, también es cierto que el componente cultural del capital social (la dimensión de la confianza) que es un componente definitivo para la acumulación de capital social se mantenía estático, no crecía en la misma proporción que el activismo asociativo de la ciudadanía.

En un estudio realizado en el 2001 por Lowndes, Pratchett y Stoker para conocer las perspectivas de los ciudadanos del Reino Unido frente a los mecanismos de participación local - que entre 1990 y el 2000 crecían de manera notable-, se resalta que *“uno de los motivos que mayormente se arraigaba entre los ciudadanos para no participar era la percepción negativa que tenían los ciudadanos de su autoridad local”*. (Lowndes *et al.* 2002(b): 451)

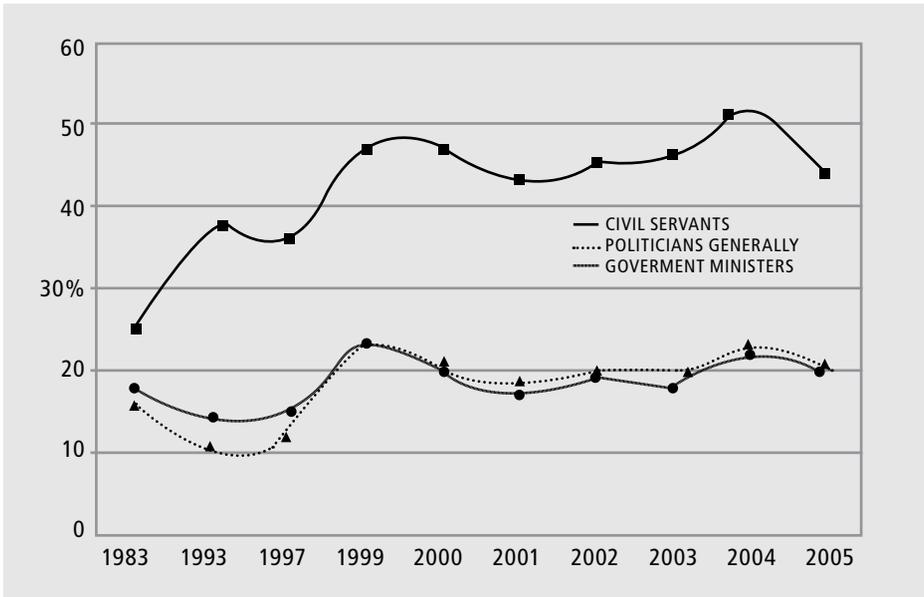
El estudio estaba conformado por 4 tipos diferentes de grupos focales, el primero conformado por los participantes, el segundo por los activistas, el tercero por los jóvenes, y el cuarto por los ciudadanos ordinarios. De acuerdo al estudio *“los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos ordinarios tenían una impresionante visión negativa de su concejo local – de sus servicios, sus oficiales y miembros - . También los ciudadanos tenían visiones muy negativas de sus concejales, los comentarios de los grupos focales se resumían en que los concejales “dicen cosas buenas en época de elecciones, pero no las hacen”*. Existía una clara visión de que los concejales estaban allí para ellos mismos o incluso *“por el dinero”* eran vistos –particularmente por los jóvenes- como *“hombres en trajes grises”*, inaccesibles y poco dispuestos a interesarse por las preocupaciones del ciudadano” (Lowndes *et al.* 2002(b): 451).

Estas percepciones de las autoridades locales eran manifestadas por los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos del común que nunca antes habían tenido ninguna experiencia de participación con el gobierno local y que por tanto su visión podría ser alimentada por lo que veían en los medios o por amigos y no por experiencia propia, es decir una visión sesgada de lo que ocurría. Sin embargo, la visión negativa de las autoridades locales también era compartida por los otros dos grupos focales que tenían experiencia en ejercicios participativos con las autoridades, como se menciona en el estudio *“representantes de la comunidad y los grupos voluntarios tenían ampliamente una visión negativa de los concejales, resumiendo su percepción en que “los concejales estaban dispuestos a estar en las cosas, pero no aparecen, y cuando lo hacen, tratan de dominar con su propia agenda”*. Muchos grupos voluntarios expresaron una frustración por el hecho de tener discretas relaciones con los funcionarios oficiales del concejo y un acceso muy limitado a los foros de formulación de políticas” (Lowndes *et al.* 2002(b): 451).

Como se observa en el gráfico 6, a partir del año 2000 el porcentaje de los ciudadanos que confiaban en sus representantes presenta una mejora sustancial respecto a las cifras de los años 80's y 90's pero aun así la tendencia de desconfianza hacia los políticos en general y hacia los ministros del gobierno se mantuvo.

GRÁFICO 6

CREENCIA DE QUE SE PUEDE CONFIAR EN QUE LAS FIGURAS PÚBLICAS DICEN LA VERDAD



FUENTE: MORI. WWW.MORI.COM/POLS/TRENDS/TRUTH.SHTML. 2006

Por tanto los esfuerzos del Reino Unido desde la administración de Thatcher y continuada por el gobierno laborista para fortalecer el tejido asociativo de su país ha sido positivo teniendo en cuenta el aumento de organizaciones voluntarias, sin embargo el capital social tiene una dimensión cultural, integrada por la confianza entre sus ciudadanos y de los ciudadanos hacia sus instituciones, y en este aspecto los esfuerzos del gobierno no han tenido el mismo éxito.

La confianza es un elemento definitivo para involucrar al ciudadano en ejercicios efectivos de participación, por este motivo el gobierno ha enfocado sus esfuerzos en el empoderamiento comunitario, para romper con la creencia de los ciudadanos de que sus esfuerzos de participar son inútiles, para que tengan algún control sobre las decisiones públicas y para que puedan confiar en que sus aportes entren en un ejercicio deliberativo con los decisores. En asuntos urbanos estas figuras donde se empodera ampliamente a la ciudadanía en la toma de decisiones goza del apoyo de la ciudadanía, en una encuesta de opinión del Departamento del Medio Ambiente Transporte y las Regiones (DETER) se sugiere que "no solo las personas están preparadas para unirse a los jurados, sino que el público en general está dispuesto a confiar en sus decisiones -incluso por encima de las de los representantes electos. Dado el ejemplo de la recuperación de edificios, a las personas se

les pregunto: ¿Quién tomaría la mejor decisión “siempre” o “la mayor parte del tiempo”? Como respuesta, el 54% escogió a los jurados ciudadanos y el 33% a los concejales elegidos” (Bromley en Lowndes *et al.* 2001: 448).

10. EL CASO DE TELEGRAPH HILL, BATTERSEA Y BRIXTON EN LONDRES. COMPROMISO COMUNITARIO CON LA REGENERACIÓN URBANA

Además de la confianza y de una base asociativa fuerte, el compromiso y sentido de identidad con el lugar donde viven los ciudadanos también es importante para que se motiven a participar en la regeneración de sus barrios. Peter, Fieldhouse y Lui (2011) a partir de su análisis de la participación comunitaria usando la encuesta de “ciudadanía británica” del año 2005 concluyeron que “el afecto hacia el barrio tiene un efecto positivo en el comportamiento cívico” (Peter, Fieldhouse y Liu, 2011: 230). Entendiendo el comportamiento cívico a partir de 4 dimensiones, influenciar las instituciones y decisiones individualmente, influenciar políticas colectivamente, involucrarse en la gobernanza ciudadana y unirse a alguna actividad de voluntariado comunitario.

El caso de los barrios Telegraph Hill, Bettersea y Brixton muestra la relación entre la acumulación de capital social (especialmente la existencia de una activa base asociativa) y el compromiso o afecto hacia el barrio, con la participación de los ciudadanos en políticas o iniciativas comunitarias de regeneración urbana. La tabla 2 muestra los diferentes tipos de capital que caracterizaban a los barrios, el afecto de los ciudadanos con el lugar donde viven y el impacto de esas variables en la participación de los ciudadanos en iniciativas de regeneración urbana.

TABLA 2
CARACTERÍSTICAS DE LOS 3 BARRIOS ANALIZADOS

	TELEGRAPH HILL	BRIXTON	BATTERSEA
Capital social (redes asociativas)	Muy fuerte	Muy débil	Latente
Capital Económico	Fuerte	Adecuado	Muy fuerte
Capital Cultural	Muy fuerte	Adecuado	Fuerte
Afecto al barrio	Alto	Bajo	Bajo
Diversidad Cultural	Media	Alto	Baja
Circuito de Educación	Exitoso	Fracasado	Exitoso
Grado de Participación	Alto	Bajo	Bajo

FUENTE: SOCIAL CAPITAL, GENTRIFICATION AND NEIGHBOURHOOD CHANGE IN LONDON: A COMPARISON OF THREE SOUTH LONDON NEIGHBOURHOODS, 2001.

En el caso de Telegraph Hill de acuerdo al estudio de Butler y Robson *“la red asociativa estaba basada en un pequeño número de instituciones locales y asociaciones: la escuela primaria, el centro comunitario y el parque de Telegraph Hill, la sociedad estaba menos organizada alrededor de los bares, restaurantes y clubs y por lo tanto la esfera pública local estaba más concentrada, localizada y caracterizada por un capital social exitosamente desplegado”* (Butler y Robson, 2001: 2150).

Existía diversidad cultural en Telegraph Hill pero esta diversidad encontraba un espacio común en las asociaciones donde se afianzaba un sentimiento comunitario. La Asociación de ciudadanos de Telegraph Hill jugaba un rol importante y tuvo dos tareas principales *“reunir a una proporción significativa de residentes en actividades culturales y en actividades de lobby y la participación frente al Concejo tales como (la creación de instalaciones de reciclaje, mejoras de asuntos educativos que afectaban las escuelas y mejoras de los parques)”*. (Butler y Robson, 2001: 2150)

Esta fuerte actividad dentro de las asociaciones llevó a sembrar un sentido de pertenencia y apego a su barrio que se convirtieron en motivantes para la acción colectiva en la regeneración del barrio, como concluye Butler y Robson el caso de Telegraph Hill *“es casi un tipo ideal de sinergia horizontal-perpendicular en la cual una comunidad bien educada y rica de recursos con un fuerte vínculo afectivo con su localidad, activamente promueven sus intereses a través de la participación en una estructura política local”* (Butler y Robson, 2001: 2151).

Por otra parte en Battersea vivían ciudadanos de una escala social más alta que Telegraph Hill, con unos altos niveles educativos, y exitosos profesionales viviendo en el área, pero de acuerdo a Butler y Robson *“la consecuencia era la ausencia de una dimensión afectiva en la relación de las personas con el área, por toda la prosperidad y éxito hay una ausencia de sentido de compromiso, los residentes no atados a su estructura normativa e instituciones, estaban a menudo inconformes”* (Butler y Robson, 2001:2154). A pesar de que la base asociativa de Battersea no es débil, la actividad en el interior de las asociaciones no ha servido para crear iniciativas para mejorar las condiciones del barrio.

Finalmente Brixton es el barrio más diverso, diversidad que ha llevado a la desintegración de su comunidad, en este barrio *“aparenta haber baja cohesión entre los residentes de clase media y poca evidencia de una actividad consolidada basada en el desarrollo de capital social. La comunidad de Brixton carece de instituciones y actividad asociacional requerida para la movilización del capital social de la clase media”* (Butler y Robson, 2001: 2157).

Por otra parte la actividad en el interior de las casi inexistentes asociaciones en Brixton es baja *“cuando se preguntó qué tan activos eran los ciudadanos al interior de las organizaciones solo el 5% aseguró ser muy activo en Brixton frente a un 16 % que aseguró serlo en Telegraph Hill, asimismo comparado con los otros dos barrios, las relaciones con la autoridad local eran remotas y los niveles de confianza extremadamente bajos”* (Butler y Robson, 2001: 2158.)

Como se ha observado el grado de compromiso que resulta de una actividad constante de las redes sociales es importante para participar en el mejoramiento del barrio, *“el capital social y cultural, se combinan además para la búsqueda común exitosa de mejoras de la infraestructura institucional y ambiental de la zona”* (Butler y Robson, 2001: 2159).

CONCLUSIONES

Finalmente se podría concluir que las iniciativas del gobierno nacional para modificar el sistema de planeación urbana y fomentar la participación ciudadana en la planeación urbana no han sido suficientes como para afirmar que se ha consolidado en el Reino Unido un modelo de planeación colaborativa. Como hemos descrito anteriormente las limitaciones han sido tan grandes que estrategias como la implementación de la *e-planning*, el empoderamiento comunitario y la promoción del capital social no lograron el objetivo de incluir ampliamente a la ciudadanía en un proceso de deliberación y co-decisión sobre los temas urbanos. Las iniciativas más exitosas de participación en proyectos de urbanismo en Londres ha sido la del portal del condado de Wandsworth pero únicamente para informar a la ciudadanía y para que el gobierno local se nutra de información del ciudadano y a partir de esa información tomar la mejor decisión, es decir que se ha aplicado un modelo de planeación comunicativo en este caso particular.

Dentro de las numerosas limitaciones de las estrategias del gobierno nacional y local para fomentar la participación se encuentra el predominio del gobierno central en la toma de decisiones en las políticas de urbanismo. El proceso de transformación institucional de la ciudad de Londres se caracterizó por una escasa coordinación entre las instituciones de planeación urbana locales y la predominancia de instituciones ad hoc, este contexto de descoordinación no permitió la consolidación de una política estable de participación en los proyectos de planeación urbana.

Por otra parte respecto a la evolución del capital social en el Reino Unido y su influencia en la participación de los ciudadanos en políticas de urbanismo, puede concluirse que el fortalecimiento del tejido asociativo, es decir el aumento del número de asociaciones en el Reino Unido no resultó en una mayor participación de los ciudadanos en las políticas de urbanismo. Una de las causas de este fenómeno es que el componente cultural del capital social es decir el que se refiere a la confianza social entre conciudadanos y la confianza hacia las instituciones no aumentó en la misma proporción que se fortaleció el tejido asociativo. Por tanto, el problema de la desconfianza hacia las instituciones se constituyó como un obstáculo importante en el propósito de fomentar la participación ciudadana en las políticas de urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

Bailey, N. (2010). Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England: putting policy and practice in context [Version electronical]. *Planning Practice & Research*, 25, 317-332.

Bailey, N. (2012, Enero 2012). The role, organization and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK, 77, Artículo 1. Recuperado 25 de Julio de 2013, de <http://0-www.sciencedirect.com.cisne.sim.ucm.es/science/article/pii/S0305900611000766?via=ihub>

Butler, T. y Robson, G. (2001, 1 de Noviembre). Social capital, gentrification and neighborhood change in London: a comparison of three south London neighborhoods, 38, Artículo 12. Recuperado 28 de Julio de 2013, de <http://usj.sagepub.com/content/38/12/2145>

Dargan, L. (2009, 23 de Abril). Participation and local urban regeneration: the case of the new deal for communities (NDC) in the UK", 43, Artículo 2. Recuperado 23 de Agosto de 2013 de <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701654244>

Glass R. (s.f). History and Explanation of Gentrification. Recuperado 1 de Agosto de 2014 de <https://sites.google.com/site/gg2wpdermotmitchell/history-and-explanation-of-gentrification>

Hall: (2002). The Role of Government and The Distribution of Social Capital. En R. Putnam (Ed.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (p.p 21-57). New York: Oxford.

Hamnett, C. (2003). *Unequal City: London in the Global Arena*. London: Routledge.
Harper, R. (2002). The measurement of Social Capital in the United Kingdom. Office for National Statistics. Recuperado 30 de septiembre de 2013 de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2382339.pdf>

Kingston, R. (2006). The role of participatory e – planning in the new english local planning system. Association of Collegiate Schools of Planning 47th Annual Conference, Dallas, 9-12 Noviembre, (paper).

Lowndes, V, Pratchett, L. y Stoker, G. (2002, 17 de Diciembre). Trends in public participation: part 1 – local government perspectives, 79, Artículo 1. Recuperado 5 de agosto de 2013 de <http://0-onlinelibrary.wiley.com/cisne.sim.ucm.es/doi/10.1111/1467-9299.00253/abstract>

Lowndes, V, Pratchett, L. y Stoker, G. (2002, 17 de Diciembre). Trends in public participation: part 2 – citizens’ perspectives, 79. Artículo 2. Recuperado 5 de agosto de 2013 de <http://0-onlinelibrary.wiley.com/cisne.sim.ucm.es/doi/10.1111/1467-9299.00264/abstract>

McCulloch, A., Mohan, J. y Smith: (2012). Patterns of Social Capital, Voluntary Activity and Area Deprivation in England. Recuperado 15 de Agosto de 2013, de Southampton University, sitio web del Third Sector Research Center: <http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/research/quantitative-analysis/wp-113-patterns-of-social-capital.aspx>

Newman: y Thornley, A. (2011). *Planning World Cities. Globalization and Urban Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan

Norris: (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peter, J, Fieldhouse, E. y Liu, H. (2011, 11 de Mayo). How civic is the culture? Explaining community participation using the 2005 English citizenship survey, 59, Artículo 2. Recuperado 30 de Julio de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2011.00891.x/abstract>

Topf, R. (1989). Political Change and Political Culture in Britain 1959 – 1987. En J. Gibbons (Ed), *Contemporary Political Culture, politics in a postmodern age*. London. Sage

United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat) (2009). *Global Report on Human Settlements 2009. Planning Sustainable Cities*. London: Earthscan

