

# ‘Participación *como* planificación’: Estrategias desde el sur para desafiar los límites de la planificación

Alexandre Apsan Frediani & Camila Cociña

**Nota sobre la traducción:** Este artículo fue publicado originalmente en inglés en 2019 en la revista *Built Environment*, 45(2). La traducción al castellano fue realizada por los autores con autorización de los editores de la revista. Para citar, por favor utilizar la siguiente referencia:

Frediani, A.A., & Cociña, C. (2019). ‘Participation *as* planning’: strategies from the South to challenge the limits of planning. *Built Environment*, 45(2).

## RESUMEN

Los enfoques participativos y colaborativos de planificación se han convertido en elementos claves para los debates y prácticas urbanas. Sin embargo, las críticas a las limitaciones de la ‘participación en la planificación’ han llevado al desarrollo de una serie de ideas que van más allá de la comprensión colaborativa de la planificación. Enfoques como la planificación insurgente o post-colaborativa, la coproducción, el aprendizaje socio-espacial, las prácticas agonísticas o la participación como política han movilizado y transformado la comprensión de la planificación hacia un espectro más amplio de prácticas de creación de ciudad, extendiéndola más allá de los límites disciplinarios y profesionales tradicionales, empujando así un entendimiento de la participación en que ésta se convierte en la práctica misma de planificación. Este artículo avanza sobre esos debates y propone una comprensión de la ‘participación como planificación’. Sobre la base de la teoría urbana sureña, y reconociendo la diferencia entre una discusión *sobre* la participación y una discusión que mira la planificación *a través* de la participación, el artículo invita a reconocer que existe una variedad de experiencias de construcción participativa de ciudades, algunas de las cuales caen en alguna de las categorías antes mencionadas, mientras que otras han permanecido como un punto ciego en los debates sobre planificación. El artículo identifica y discute una serie de estrategias que han surgido en contextos del sur, y que representan formas de lidiar con los límites de la planificación: primero, formas colectivas de producción espacial que buscan responder a la incapacidad de los instrumentos de planificación para involucrarse con procesos de construcción de ciudades situados fuera de prácticas dominantes; segundo, prácticas de alianzas que buscan responder a la neoliberalización y financiaización de la planificación; y tercero, prácticas orientadas a la defensa y promoción de acciones que combatan formas abusivas de planificación que violan los derechos humanos.

## Introducción

La planificación urbana ha estado bajo escrutinio durante décadas debido a las evidentes limitaciones de las prácticas e instrumentos existentes para abordar los crecientes desafíos de las injusticias sociales y espaciales. Diferentes enfoques han surgido como respuesta a estos problemas, incluidas las perspectivas que se han rotulado bajo la noción de ‘planificación colaborativa’ y que han centrado la participación en las prácticas de planificación. Promover la participación de las personas en los procesos de creación de ciudades se ha

convertido en uno de los temas clave para la mayoría de las disciplinas que trabajan en el entorno construido, transformándose en un término cargado de abundantes potenciales imaginativos y disputas políticas. La participación *en* la planificación se considera una herramienta fundamental para llevar a cabo intervenciones urbanas de forma más eficaz, sostenible y democrática; se ha convertido en un mecanismo para reconocer las voces, conocimientos y prácticas de las personas en los procesos de creación de ciudades, lo que abre preguntas sobre cuestiones de gobernanza más allá del ámbito urbano. Sin embargo, estos enfoques

colaborativos parecen insuficientes cuando se enfrentan a la magnitud de los desafíos de planificación actuales. Basándose en debates previos sobre coproducción, post-colaboración, y participación agonística e insurgente, este artículo propone una comprensión de la ‘participación’ no como un instrumento para implementar planes urbanos, sino como una forma de práctica de planificación en sí misma.

Estos debates se han abordado en el pasado. Las limitaciones de la planificación colaborativa o comunicativa, así como de la llamada ‘coproducción iniciada por el Estado’ (Watson, 2014) han sido ampliamente problematizadas por la literatura existente (Watson, 2002; Harrison, 2006, Brownill y Parker, 2010; Legacy, 2017; Thorpe, 2017). Esta crítica es particularmente relevante con respecto a la incapacidad de tales enfoques para renegociar los desequilibrios de poder en los procesos de planificación y brindar respuestas a los desafíos urbanos en contextos extremadamente desiguales. Nociones como planificación insurgente (Miraftab, 2009), planificación post-colaborativa (Brownill y Parker, 2010) coproducción iniciada por movimientos de base (Watson, 2014), aprendizaje socio-espacial (Natarajan, 2017), participación como política (Legacy, 2017) y prácticas agonísticas (Gunder, 2003; Mouat et al 2013; Thorpe, 2017; Yamamoto, 2017), son ejemplos de enfoques que ven la participación no solo como una ‘herramienta’ para la implementación de la planificación, sino como una forma de planificación en sí misma. En esta reflexión queremos construir sobre dichos debates, explorando la diversidad de estrategias que las personas y los movimientos están desarrollando para responder a las limitaciones de la planificación, disputando así el significado de ésta, que incluye enfoques que la literatura referida ya ha captado. Algunas de las estrategias que discutiremos encajan en estas categorías, mientras que otras son ligeramente distintas: discutimos una serie de formas de participación que han surgido como respuesta a las limitaciones de la planificación, proponiendo un cambio en la discusión de la ‘participación en la planificación’ a la ‘participación como planificación’, reconociendo así la diferencia entre una discusión *sobre* la participación y una que mira la planificación *a través* de la participación, una noción que desarrollaremos a lo largo de este artículo. Esperamos que este enfoque ayude a reconocer las prácticas que a menudo quedan fuera de las narrativas existentes sobre la participación *en* la planificación.

En este artículo reflexionamos sobre experiencias provenientes del sur, sugiriendo que las lecciones aprendidas de estos casos pueden contribuir a debates

más amplios sobre la investigación y práctica de la planificación. Esta reflexión se sitúa desde una perspectiva crítica surgida desde las teorías *sureñas*,<sup>1</sup> entendida no como una ubicación geográfica limitada, sino como una *ética* de indagación (Bhan et al, 2018). Sugerimos que reformular los límites de la planificación desde una perspectiva sureña, exige una reconfiguración de la noción misma de lo que entendemos actualmente como planificación, reconsiderando el papel de la participación en dicha definición. Hemos decidido deliberadamente no centrarnos en uno o dos ejemplos, sino reconocer una diversidad de experiencias y estrategias existentes. Hemos priorizado la discusión de una amplia gama de casos como una provocación para replantear la discusión de la participación y la planificación, y esperamos capturar las diferentes trayectorias que las estrategias de participación han tomado, cuestionando así la noción de planificación como una esfera cerrada de investigación.

Las estrategias y experiencias discutidas en este artículo se basan en nuestro propio trabajo vinculados con una variedad de prácticas; buscamos darles sentido a estas experiencias evitando la imposición de teorías y valores sobre ellas, sino más bien discutiendo estas prácticas y conocimientos dentro de los marcos y lenguajes con que se nos han sido presentados, reconociendo su importancia para recalibrar la discusión sobre la planificación a través de las experiencias de las personas. A lo largo de esta reflexión, esperamos proponer formas de reconfigurar la participación no como un medio para implementar la planificación urbana, sino como una forma de practicar e investigar la planificación en sí misma.

El artículo comienza posicionando el debate de la ‘participación *en* la planificación’, presentando algunas de las críticas que han surgido a los enfoques ‘colaborativos’ y la serie de enfoques de participación y planificación que han surgido como resultado de esas críticas y limitaciones. Reconociendo estas limitaciones, la segunda sección se centra en la ‘participación *como* planificación’. Basándonos en la teoría urbana sureña, proponemos entablar un diálogo entre estos diferentes enfoques, reconociendo como formas efectivas de planificación una serie de esfuerzos de construcción participativa de ciudades. Luego, identificamos una serie de estrategias que han surgido en contextos del sur. Proponemos que cada una de estas estrategias representa una forma de abordar los límites de la actual planificación urbana: formas

---

<sup>1</sup> *Nota de la traducción:* En esta versión en castellano utilizamos la noción de ‘Sureña’ para traducir Southern. Preferimos la idea de Sureño más que ‘del Sur’ porque entendemos que la noción de Southern no se limita a una definición de origen.

colectivas de producción del espacio que responden a la insuficiencia de los instrumentos de planificación para vincularse con diversos procesos de construcción de ciudades situados más allá de las prácticas dominantes; prácticas de alianzas y colaboración que surgen como una reacción a la neoliberalización y financiarización de la planificación; y prácticas orientadas a la abogacía y promoción de derechos para combatir prácticas de planificación abusivas que violan los derechos humanos. Luego de presentar los casos, el artículo concluye discutiendo el valor de utilizar la ‘participación como planificación’ como un enfoque que permite problematizar algunos de los ‘puntos ciegos’ generados por la teoría y la práctica de la planificación actual.

### **Participación en la planificación**

En un artículo publicado en el primer número de *Planning Theory* en 2002, Vanesa Watson preguntaba hasta qué punto los enfoques normativos de la planificación que han surgido en occidente durante las últimas décadas tienen relevancia en el África subsahariana. Al hacerlo, Watson identifica tres enfoques normativos principales de la planificación: la teoría de la planificación comunicativa, propuesta por autores como Patsy Healey, John Forester y Judith Innes; el enfoque de ciudad justa, desarrollado principalmente por Susan Fainstein; y enfoques centrados en cuestiones de diferencias culturales y reconocimiento de diversidades, como los de Leonie Sandercock (Watson, 2002). Estos entendimientos colaborativos de la planificación han surgido como respuestas a los crecientes desafíos de gobernar el desarrollo urbano, proponiendo enfoques normativos que puedan hacerse cargo de la reproducción de las desigualdades e injusticias urbanas. Surgieron como maneras de abordar las indiscutibles limitaciones de las actuales herramientas de planificación, y sus enfoques positivistas, centralizados y generalmente con tomas de decisiones ‘de arriba hacia abajo’, proponiendo enfoques que “[dan] prioridad al proceso a través del cual se toman las decisiones y enfatizan la importancia de discursos no distorsionados, [permitiendo] la relación de identidades de grupo y el reconocimiento explícito de sus diferencias [...] para definir un conjunto deseable de relaciones sociales” (Fainstein, 1999: 259-260).

Estos enfoques se han difundido ampliamente entre investigadores y profesionales que han encontrado en la comprensión relacional de la planificación, herramientas para abordar los complejos desafíos socio-espaciales que conlleva la construcción de ciudades. Mediante mecanismos participativos, la planificación ha intentado reconocer las voces y prácticas de las

personas en los procesos de construcción de ciudades. Watson concluye el mismo artículo, sin embargo, presentando un cierre bastante amargo, señalando cómo estos puntos de vista normativos pueden realzar procesos de despolitización de la planificación y, particularmente en las ciudades del sur global, no son necesariamente capaces de abordar las estructuras subyacentes detrás de las desigualdades:

Sin un nuevo paradigma de desarrollo en el horizonte, académicos posmodernistas y del giro cultural mantienen la fe en la sociedad civil y los movimientos sociales para construir democracias y desarrollo económico local. Su visión de la sociedad es la de una diversidad de grupos con diferentes valores, que interactúan a través de fronteras porosas y bordes borrosos (Storper, 2001). Este es un punto de vista que no es incompatible, sostiene Storper, con el mundo amigable y consumista del neoliberalismo, y que es igualmente despolitizador (Watson, 2002: 46).

Las afirmaciones de Watson concluyen sugiriendo que en lugar de un ‘giro cultural’ y un apoyo ciego a ‘lo local’, pasando por alto la importancia de gobiernos fuertes, los desafíos urbanos necesitan hoy de una visión que “preste apoyo a una forma de planificación que reconozca que ‘lo local’ da forma y es moldeado por fuerzas estructurales más amplias” y “preste apoyo a una forma de planificación que reconozca la base material de las luchas de identidad” (*Ibid*: 47). Como dice Harrison, “aunque la tendencia [de la planificación colaborativa] se aleja de las construcciones que alguna vez fueron dominantes de la racionalidad occidental, sigue siendo una preocupación que el cuerpo de trabajo conocido como ‘teoría de la planificación’ ha desarrollado casi por completo dentro del marco de las tradiciones intelectuales occidentales” (Harrison, 2006: 319).

Los límites de la participación en la planificación han sido ampliamente reconocidos. Desde la publicación hace 50 años de *Escalera de participación ciudadana* (Arnstein, 1969) y su relato crítico sobre la distribución del poder en los procesos participativos, hasta la publicación de libros con títulos como *La pesadilla de la participación* (Miessen, 2009) o *Participación: ¿la nueva tiranía?* (Cooke y Kothari, 2001), muchos autores de diferentes disciplinas han llamado a revisar una “comprensiones simplistas de las ‘comunidades’ [que] las ven como unidades homogéneas, estáticas y armoniosas dentro de las cuales las personas comparten intereses y necesidades comunes” (Cooke y Kothari, 2001: 6). La literatura que explora los procesos participativos de manera más general ha utilizado el lenguaje de los espacios de participación *invitados* y *reivindicados* para desglosar las diferentes condiciones

dentro de las cuales se ha practicado la participación (Cornwall, 2002). Como resultado, la participación en la planificación a menudo ha sido criticada sobre la base de que ha llevado a la priorización de acciones locales, dejando potencialmente los procesos estructurales sin cuestionar (ver Flyvbjerg, 1996; Storper, 2001; Purcell, 2006). El 'giro comunicativo' de la planificación ha sido cuestionado por varios autores, indicando que "existe una tendencia en parte de la literatura comunicativa a privilegiar la comunicación a expensas de sus contextos sociales y económicos más amplios" (Huxley y Yiftachel, 2000: 333); y cuestionando hasta qué punto los enfoques colaborativos han sido capaces de desafiar las pretensiones universales de la planificación, ya que "todavía se la presenta como una actividad global no problemática, que se adhiere a una lógica similar de racionalidad comunicativa dondequiera que se encuentre" (Huxley y Yiftachel, 2000: 336). Natarajan, por otro lado, ha sugerido construir sobre nociones colaborativas agregando un enfoque explícito en el aprendizaje socio-espacial; como ella señala:

La colaboración en la teoría de la planificación ha proporcionado tres áreas de enfoque: los procesos comunicativos; el trato de conflictos; y las posiciones de poder relativas de los actores. El aprendizaje socio-espacial ofrece una cuarta área, que es particularmente relevante para la participación de la comunidad. (...) el 'aprendizaje socio-espacial' se basa en la premisa de que el conocimiento de la planificación espacial se reelabora o reformula a partir del involucramiento de la comunidad (Natarajan, 2017: 6).

Las críticas también han apuntado a la tendencia de la planificación colaborativa a centrarse en la construcción de consenso, ocultando las complejidades sociales y conduciendo a un reconocimiento limitado de la diversidad social. Como argumenta Miraftab:

décadas de práctica de planificación profesional que aboga por la inclusión a través de la participación han demostrado que su concepción dentro de los ideales liberales oscurece, o en el mejor de los casos es incapaz de abordar, capas complejas de conflicto, poder opresivo e imposición (...). De hecho, la planificación inclusiva a través de la participación ciudadana ha servido a menudo como coartada para decisiones elitistas impulsadas por el sector privado, o como una compensación tramposa por la retirada del Estado de los servicios públicos y sociales (Miraftab, 2018: 277).

La literatura que se ha centrado particularmente en temas asociados a la participación en procesos de planificación y diseño en asentamientos informales en el sur global, por su parte, ha llamado a generar un compromiso crítico con las identidades sociales que son representadas, lo que plantea interrogantes en torno a procesos de reconocimiento erróneo reproducidos a través de programas participativos (Walker & Butcher, 2016; Rigon, 2017). Asimismo, autores han cuestionado cómo la participación podría terminar beneficiando a comunidades urbanas más organizadas y movilizadas, dejando atrás grupos más desfavorecidos, fragmentados y marginados (Lemanski, 2011). Frediani (2016) se centra en las tensiones relacionadas con la articulación entre los aspectos sociales y físicos del diseño participativo en los procesos de mejora de asentamientos informales, destacando los desafíos para vincularse con la heterogeneidad dentro de las comunidades y sus asimetrías internas de poder.

Las críticas a la 'participación *en* la planificación' han llevado al desarrollo de una serie de propuestas que van más allá de los enfoques colaborativos. Parte de esta crítica exige repensar 'dónde' se lleva a cabo la planificación, reconociendo el papel de las prácticas cotidianas como un lugar de producción de regulaciones, marcos y procedimientos que dan forma a la construcción de ciudades. Esta literatura ha llamado a construir un pensamiento de planificación alternativo, criticando los enfoques de construcción de consenso y basándose en experiencias de insurgencia (Miraftab, 2009) y reconociendo el conflicto como un aspecto necesario de la planificación colaborativa y democrática (ver Gualini, 2015). La noción de planificación agonística (Gunder, 2003; Mouat et al 2013; Yamamoto, 2017) ha ganado centralidad como una forma de politizar la necesidad de pluralismo, diversidad e inclusión en los procesos de planificación; en la misma línea, nociones como 'tensión productiva' son abordadas como "una política de fricción, o puntos de disputa que surgen en la medida que actores posicionados diferencialmente articulan, lidian y luchan por desajustes en sus visiones y procesos" (Kiefer y Ranganathan, 2018: 3). De esta manera, el conflicto en la planificación no es visto como sinónimo de enfrentamiento violento sino como "un elemento constitutivo de las relaciones sociales y una fuente de su fuerza y capacidad de innovación" (Gualini, 2015: 3). Asimismo, Miessen (2010) se ha referido al conflicto "como aquel que no es ni físico ni violento, sino una fricción que surge a nivel de contenido y producción, un conflicto que se desarrolla en el ámbito de la arena democrática" (Miessen, 2010: 101). Afirmaciones de la misma naturaleza han sido introducida desde la

geografía por autores como Swyngedouw quien, en su ensayo de 2011 *Designing the Post-Political City and the Insurgent Polis*, se refiere a la ciudad del ‘consenso post-político’, donde ni la democracia ni la política son posibles, y llama a “pensar en la ciudad como un espacio para acomodar la diferencia y el desorden [que] depende críticamente de la creación de un espacio público igualitario” (2011: 52). Una comprensión relacional de la planificación que no da espacio al conflicto, se podría argumentar, implica que algunas posiciones privilegiadas serán dominantes, negando la posibilidad de que surjan otras voces.

Al identificar el surgimiento de esta era ‘post-colaborativa’, Brownill y Parker (2010) han señalado que:

análisis más matizados de las racionalidades conflictivas que subyacen a la práctica de planificación y las dinámicas y contradicciones que a menudo se encuentran a nivel micro están surgiendo. Esto podría denominarse como una fase post-colaborativa, que enfatiza las dificultades y desafíos de la participación desde diferentes perspectivas y resalta la gama de contextos y condiciones que están produciendo y dando forma a los episodios participativos (Brownill y Parker, 2010: 276).

Si bien los autores no profundizan explícitamente en los más detalles sobre las implicaciones de esto para una expansión de la comprensión de la práctica de la planificación, Brownill y Parker (2010) han enfatizado la necesidad de reflexividad en los procesos participativos, desentrañando las relaciones de poder arraigadas en ellos.

En líneas similares, Legacy (2017) describe la crisis de la planificación participativa generada por el consenso y los procesos impulsados por resultados, que sirven a la “lógica estrecha del crecimiento económico por sobre cuestiones más desafiantes relacionadas con la distribución equitativa y el acceso a la infraestructura pública y social crítica” (2017: 428). Legacy llama a reconocer prácticas más agonísticas como parte de los procesos de planificación y como un mecanismo para politizar los procesos formales de planificación. Al desarrollar el concepto de ‘participación como política’, Legacy destaca que:

Los críticos argumentan que los procesos participativos consensuados evaden la política en la planificación, lo que impide a los ciudadanos cuestionar el discurso público y la ortodoxia sobre

la forma en que lo urbano se constituye y recrea, y también la base misma sobre la que a menudo se constituye la participación y la planificación que ésta produce. En cambio, esos ciudadanos apasionados y activos buscarán espacios informales alternativos, fuera de los procesos gubernamentales formales, para politizar la participación y ofrecer soluciones alternativas a los desafíos de la ciudad (Legacy, 2017: 430).

Legacy va un paso más allá de Brownill y Parker al argumentar la necesidad de abordar los “espacios informales fuera de los procesos formales del gobierno” como parte de los procesos de planificación. Sin embargo, estos espacios son de todas formas conceptualizados en relación a su influencia en los procesos formales de planificación. En cierto sentido, el agonismo se captura en términos de su capacidad de profundizar las prácticas democráticas dentro de los procesos de planificación colaborativa.

Thorpe (2017) contribuye a este debate argumentando que los relatos históricos existentes de la relación entre participación y planificación, a menudo comienzan en la década de 1960 e ignoran las actividades lideradas por ciudadanos que han tenido lugar fuera de los espacios liderados por el gobierno: “la planificación es más que lo que los planificadores hacen, y la participación es más de lo que los planificadores invitan” (2017: 577). Aún más, argumenta:

En lugar de centrarse en aquellos procesos a los que se invita a participar a los ciudadanos, la inclusión requiere prestar atención a toda la gama de actividades destinadas a dar forma a la ciudad, desde contribuciones a pequeña escala de ciudadanos y grupos comunitarios, hasta intervenciones mucho más amplias de desarrolladores corporativos (Thorpe, 2017: 577).

En este artículo, nos gustaría construir sobre la preocupación de Thorpe, argumentando que concebir la ‘participación *como* planificación’ puede ayudar a reconocer las prácticas que a menudo son dejadas de lado en las narrativas existentes sobre la ‘participación en la planificación’.

### **Participación *como* planificación**

La idea de participación *como* planificación es una invitación a crear un diálogo entre los diferentes enfoques que han posicionado la planificación dentro del campo de la participación, y a evadir definiciones de

la participación como instrumento para implementar la planificación. Lo que tienen en común enfoques como la planificación insurgente o post-colaborativa, la coproducción, las prácticas agonísticas o la participación política, es la comprensión de la planificación urbana como un campo abierto que incluye un amplio espectro de prácticas de creación de ciudades, más allá de los límites disciplinarios y profesionales, de manera tal que las formas de participación se convierten en la práctica misma de la planificación. Nos referimos a estas prácticas como ‘participación *como* planificación’, reconociendo que existe una gama de experiencias de construcción participativa de ciudades que tienen lugar en contextos diversos, algunas de las cuales caen dentro de alguna de las categorías discutidas anteriormente, mientras que otras han permanecido como puntos ciegos en los debates de planificación. De esta manera, nuestra comprensión de la planificación se basa en la definición de Thorpe, quien ve la planificación como:

no una cosa singular y específica: es una pluralidad de prácticas construidas y ejecutadas por personas en contextos sociales y materiales. Cuando los sujetos de la planificación abogan por cambios en la forma de la ciudad, cuando intervienen directamente en el entorno construido de manera que desafían, confirman o reinterpretan los planes oficiales, y cuando informan, ignoran u ocultan activamente violaciones a las reglas y políticas de planificación, participan directa y, a menudo, materialmente en la práctica de la planificación (Thorpe, 2017: 577).

Suponiendo esta comprensión ampliada de la planificación, es crucial explorar con más detalle cómo se relaciona y se superpone con otras formas de hacer ciudad, más allá de las que interactúan directamente con los sistemas formales de planificación. Algunas de estas nociones y exploración van más allá del alcance de este artículo. Sin embargo, en el contexto de esta reflexión, entendemos las prácticas de hacer ciudad como el conjunto de actividades que tienen lugar en la producción del espacio urbano, reconociendo las prácticas cotidianas y otras formas de producción social del espacio más allá de las prácticas de planificación dominantes y oficiales. Este enfoque se basa en la idea de Lefebvre de producción social del espacio, quien reunió ideas que buscaban “mostrar la producción del espacio mediante la reunión en una teoría los diversos tipos de espacios y las modalidades de su génesis” (Lefebvre, 1991: 16). De esta forma, la ‘participación *como* planificación’ se trata de reconocer como formas efectivas de planificación una serie de esfuerzos continuos de construcción de

ciudades. En los debates actuales, la participación *en* la planificación a menudo ha instrumentalizado el papel de la participación como herramienta para abordar o implementar visiones particulares de la planificación predefinidas de antemano. Como se discutió, este enfoque no ha reconocido que existen conceptos, discursos, procedimientos, prácticas e imaginarios de planificación que se están produciendo a través de procesos de producción espacial de abajo hacia arriba, liderados por ciudadanos.

Para reconocer esas prácticas alternativas, una perspectiva de la teoría urbana sureña ayuda a problematizar estos ‘puntos ciegos’. El cuerpo de literatura centrado en cuestiones urbanas concernientes a las ciudades del sur global incluye una amplia gama, que va desde los libros de Milton Santos en la década de 1970, hasta la reciente publicación de *The Routledge Companion to Planning in the Global South* en 2018, incluyendo autores de diferentes disciplinas, trayectorias intelectuales y geografías, como Ananya Roy, Susan Parnell, Gautam Bhan, Jennifer Robinson, Caren Levy, Vanesa Watson, Aihwa Ong, por nombrar solo algunas. Inherentemente, lo que estos autores aportan a la discusión no es sólo un conjunto de geografías del sur, sino un enfoque de la planificación urbana que desafía las geografías existentes de producción y circulación del conocimiento. Como señala Harrison, sus esfuerzos se centran en desarrollar “otro pensamiento”, buscando ofrecer una alternativa a las tradiciones intelectuales en marcha, como parte de un proyecto poscolonial que puede dar espacio a conocimientos subalternos que han surgido en geografías con diferentes trayectorias de modernización (Harrison, 2006). Así, una perspectiva sureña se convierte en más que un conjunto de ubicaciones o localidades: es una ética de indagación en la que “el lugar importa”, que puede verse “como una periferia, [...] una geografía relacional. No es sólo una colección de países previamente subdesarrollados o las fronteras del mundo poscolonial, sino un conjunto dinámico y cambiante de ubicaciones” (Bhan et al, 2018: 5).

Un enfoque sureño ayuda a reconocer los puntos ciegos referidos anteriormente; su invisibilidad contribuye a la reproducción de asimetrías de poder en los debates sobre la teoría y práctica de la planificación, donde la academia teoriza ‘sobre’ los lugares y no ‘a través’ de ellos, como señala Gautham Bhan (2018). El sur, entonces, se convierte en “tanto un proyecto como un lugar, una geografía relacional que insiste en llamar la atención de las hegemonías del conocimiento y las formas dominantes de práctica, sin importar dónde

surjan” (Bahn, 2019: 4). Una perspectiva de la teoría urbana sureña nos empuja a entender la participación como una práctica de producir la ciudad y, por lo tanto, a situar y ubicar la planificación a través de ella. La ‘participación *como* planificación’ es sobre todo una ‘ética de indagación’ para cuestionar la planificación a través de las experiencias de las personas, especialmente cuando se trata de producir ciudades más equitativas.

Proponemos que mirar estas experiencias puede contribuir a la conversación al reconocer una serie de aspectos. Primero, al reconocer la ‘participación *como* planificación’, estas experiencias nos invitan a involucrarnos con la historia y trayectorias de opresión de los lugares, abordando la participación como un medio para fomentar una “conciencia historizada” y promover la “memoria histórica de las experiencias presentes” (Miraftab, 2009: 46). En segundo lugar, exigen una comprensión de la planificación como un proceso de aprendizaje público, reconociendo y apoyando los esfuerzos de base de la construcción de la ciudad a través de las prácticas cotidianas, y también su participación en los ‘espacios invitados’ creados por actores de planificación dominantes. Esto implica reconocer y apoyar las disputas generadas a través de prácticas de oposición y resistencia desde las bases, en la medida que éstas crean espacios de negociación en sus propios términos de vinculación. En tercer lugar, estas experiencias desafían el foco en la resolución de problemas, entendiendo que la planificación y el diseño deben abrir posibilidades, escenarios y oportunidades de cambio, en lugar de buscar acuerdos sobre denominadores comunes. Esto, en palabras de Nabeel Hamdi, implica entender “el diseño como sujeto más que como objeto de participación comunitaria, no como resultado del proceso, sino como medio para ello” (Hamdi, 1995: 86). Y finalmente, permiten proponer imaginarios alternativos de futuro, fundamentados en solidaridades basadas en historias compartidas de opresión, que posibilitan la construcción de imaginarios urbanos social y espacialmente más justos. La ‘ética de indagación’ propuesta por la teoría urbana sureña nos llama a teorizar *a través* de lugares en lugar de *sobre* ellos; asimismo, nos hemos propuesto en este artículo discutir la planificación *a través* de experiencias de hacer ciudad, interrogando los procesos de participación como modos de producción que se centran en la vinculación de las personas en la construcción de ciudades más equitativas.

## **Estrategias desde el sur**

A continuación, presentamos experiencias de vinculación participativa que consideramos que

han surgido como respuesta a las limitaciones de la planificación dominante. Identificamos tres tipos de estrategias que han surgido en contextos del sur respondiendo a diferentes límites de la planificación. Esta distinción analítica ayuda a distinguir cómo las estructuras dominantes de planificación son impugnadas de diferentes maneras; sin embargo, es importante señalar que, en la práctica, muchas de las organizaciones que discutimos aquí han utilizado más de una de estas estrategias simultáneamente. A través de la problematización de estas estrategias, discutimos en qué medida desafían o reproducen las tensiones de la planificación. Las lecciones aprendidas de estos casos apuntan a arrojar luz más allá de las fronteras del sur, reconfigurando la participación no como una forma de implementar la planificación urbana, sino como una nueva forma de práctica de la planificación.

La Tabla 1 resume las experiencias discutidas a continuación. La variedad de casos presentados puede implicar que hemos perdido la capacidad de explorar cada uno de ellos en profundidad, pero brinda la oportunidad de establecer nuevos significados y explorar las múltiples narrativas de la construcción de ciudades que están teniendo lugar. La tabla también muestra el tipo de vinculación que hemos tenido con ellos, de los cuales han surgido el lenguaje, los conocimientos, los conceptos y las ideas presentadas.

En primer lugar, ha habido una serie de estrategias que han surgido como respuesta a los límites e insuficiencia de los instrumentos de planificación para vincularse con diversos procesos de construcción de ciudades situados más allá de las prácticas dominantes. Esta incapacidad es particularmente significativa en geografías donde los conocimientos subalternos se manifiestan en prácticas que no son reconocidas por los marcos de planificación y las tradiciones intelectuales que están en su base. Como Santos (1979) señaló hace décadas, los “circuitos inferiores” urbanos presentan características inherentes generalmente invisibles para las herramientas disponibles de planificación profesional. La discusión actual sobre las ciudades en el sur global ha reconocido este fenómeno de varias maneras, particularmente cuando se refiere a la informalidad en la esfera económica, social y espacial. Roy (2009), por ejemplo, ha llamado a la comprensión de los “lenguajes de la urbanización” en las ciudades indias, entendidos como regímenes de planificación que son particulares de la economía política del país. Un llamado general a desafiar la noción de ilegalidad de los asentamientos informales, así como a dismantelar las dicotomías entre formal e informal, son expresiones de la insuficiencia de los marcos de planificación para

**Tabla 1.** Participación *como* planificación, estrategias desde el Sur: Casos y métodos de participación.

Experiencia	Vinculación
Alianza sudafricana de Slum/Shack Dwellers International (SDI)	Conocimiento compartido a través de vinculaciones de aprendizaje activo de 2011 a 2017 durante el módulo de maestría en Desarrollo Comunitario en University of Cape Town, y complementado con investigación documental.
Federación de Pobres Urbanos y Rurales - Sierra Leona (FEDURP-SL)	Investigación cualitativa realizada en torno al rol de la Planes de Acción Comunitaria de Área en la expansión de las capacidades participativas en Freetown en 2018. Investigación colaborativa con SLURC como parte del proyecto de investigación en curso, Conocimiento en acción para la igualdad urbana (KNOW).
Coalición Internacional del Hábitat (HIC) - Producción social del hábitat	Experiencia adquirida a través de diversas actividades de aprendizaje y desarrollo de capacidades realizadas por HIC, así como entrevistas semiestructuradas e investigación documental realizada por la estudiante de maestría Blanca Larraín para su proyecto de tesis.
Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda (ACHR) - Programa ACCA	Vinculaciones de aprendizaje activo facilitado a través de viajes de campo realizados como parte de la Maestría en Construcción y Diseño Urbano en Desarrollo, en Tailandia (2012) y Myanmar (2017). Investigación colaborativa con ACHR como parte del proyecto de investigación en curso, Conocimiento en Acción para la Igualdad Urbana (KNOW).
Orangi Pilot Project- Research and Training Institute (OPP-RTI)	Conocimiento compartido por Arif Hasan durante entrevista en 2013 como parte del proyecto de investigación 'Pensar más allá de las fronteras: dilemas de planificación en el sur global urbano'; conocimiento compartido por Arif Hasan durante el evento de Intercambio Internacional 2016 en Londres organizado por DPU con SLURC; y complementado con investigación documental.
Modelo de gestión delegada en Kisumu	Vinculaciones de aprendizaje activo facilitado a través de viajes de campo realizados como parte de la Maestría en Práctica de Desarrollo Social en 2013, 2014 y 2015. Los métodos de investigación incluyeron una serie de actividades de investigación acción participativa, como fotografía participativa, mapeo, discusiones de grupos focales entrevistas.
FUCVAM - Uruguay	Conocimiento compartido por representantes y socios de FUCVAM en las asambleas generales de la Coalición Internacional del Hábitat en 2015, 2016 y 2017 y complementado con investigación documental.
Ocupaciones en edificios vacíos en São Paulo	Investigación realizada como parte del proyecto de investigación Insurgent Regeneration de 2015-2017, a través de entrevistas de semi-estructura y actividades de investigación de mapeo.
HLRN, Carta del derecho a la ciudad en el Gran Beirut	Conocimiento compartido por representantes de HLRN en el evento de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad en Nairobi (2018) y complementado con investigación documental.
Bimkom - Planificadores por derechos en planificación, Jerusalén	Conocimiento compartido por el fundador de Bimkom, Haim Yacobi, así como por otros miembros del equipo de Bimkom, como parte del taller DPU summerLab "Jerusalem \ Al Quds: [Inter] Sections of Urban Conflicts", en septiembre de 2017.
Abahlali baseMjondolo, Durban	Conocimiento compartido por representantes de Abahlali baseMjondolo en el evento de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad en Nairobi en 2018 y complementado con investigación documental.
Iniciativas de justicia y empoderamiento - Lagos	Investigación realizada para el proyecto sobre el papel de la evaluación participativa del bienestar en el apoyo a la capacidad de los habitantes de asentamientos informales para resistir los desalojos en Lagos, Nigeria. Los métodos de investigación incluyeron videos participativos, así como discusiones de grupos focales y entrevistas semiestructuradas.

operar en ciudades en las que a veces la mayoría de los ciudadanos pueden ser potencialmente etiquetados como 'ilegales'.

Podemos encontrar un conjunto de estrategias que desafían esta insuficiencia de los instrumentos de planificación, que hemos denominado *formas colectivas de producción espacial*. Si bien están situadas en contextos muy diversos, todas estas experiencias corresponden a procesos de movilización social, producción y gestión del espacio en la ciudad liderados desde las bases. Uno de los ejemplos más significativos de este tipo de experiencia ha sido el trabajo de varias Federaciones urbanas expandidas principalmente en

el continente asiático y africano, y asociadas a través de la red Slum/Shack Dwellers International (SDI). Su trabajo, que ha sido ampliamente documentado, ha involucrado procesos de auto-enumeración, reconociendo que los pobladores urbanos pueden aumentar su poder para influir en la toma de decisiones generando y poseyendo el conocimiento sobre sus condiciones de vida. En Ciudad del Cabo (Sudáfrica), por ejemplo, los ejercicios de enumeración facilitados por la Alianza de IDE de Sudáfrica han llevado a experiencias de radicación de asentamientos informales, donde las comunidades re-planifican sus asentamientos in situ, mejorando el acceso a los servicios y mejorando condiciones de vida (ver Kiefer

y Ranganathan, 2018). En Freetown (Sierra Leona), los miembros de la Federación se han organizado bajo la Federación de Pobres Urbanos y Rurales - Sierra Leona (FEDURP-SL) y han trabajado con el Centro de Investigación Urbana de Sierra Leona (SLURC) y Architecture Sans Frontières-UK para desarrollar una serie de Planes de Acción Comunitaria de Área, que han apoyado procesos informales existentes de mejora de los barrios marginales, así como intervenciones coordinadas realizadas en asociación con ONGs y autoridades gubernamentales (ver Macarthy et al, 2019).

En América Latina, la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) ha apoyado intercambios y sistematización de procesos similares de creación de ciudades liderados por las comunidades, reconociéndolos como 'producción social del hábitat' (Ortiz, 2007; Zárate, 2018). Según HIC, la producción social del hábitat es un proceso de diseño, planificación, construcción, mantenimiento y ocupación de espacios centrado en las personas e impulsado por las personas, abordando desafíos históricos sociales y espaciales. Estas prácticas se definen como procesos complejos y dinámicos, construidos a través de movimientos sociales e interacciones entre los habitantes urbanos,

e impulsados hacia la transformación social (Jakob, 2003; Ortiz y Zárate, 2004; Romero, 2003). Por tanto, como resume Larraín, el proceso de producción social del hábitat "supone una mejora en términos materiales, pero más importante, puede representar una forma de uso y apropiación de la ciudad. Un medio para avanzar en la emancipación de los grupos socialmente excluidos y segregados" (Larraín, 2019: 1).

En el sudeste asiático, procesos similares han sido habilitados y apoyados por la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda (ACHR), una red de grupos de base, activistas, ONG y profesionales que ha operado en la región durante más de 30 años, apoyando iniciativas impulsadas por comunidades, tales como procesos de mejoramiento de barrios marginales basados en grupos de ahorro colectivo, mapeos comunitarios, y modelos innovadores de tenencia de la tierra y financieros. Colaborando con otros grupos regionales como la Red de Arquitectos Comunitarios (CAN), ACHR ha trabajado durante la última década con cientos de comunidades en diecinueve países del sudeste asiático, influyendo en políticas y colaboraciones de desarrollo para la implementación del programa de la Coalición Asiática para la Acción Comunitaria (ACCA), un programa de mejoramiento de ciudad centrado en



Figura 1. Mujeres de *Women for the World*, parte de la red de ACHR, en uno de los asentamientos intervenidos mejorados por la comunidad utilizando ahorros colectivos en Yangon, Myanmar. Fotografía: Camila Cociña

las personas, que buscaba intervenir en 150 ciudades asiáticas (ver Boonyabanha y Kerr, 2019; Boano y Astolfo, 2016).

A la base de estas diversas experiencias hay un reconocimiento fundamental de que las prácticas de planificación dominantes no han podido responder a las necesidades y aspiraciones de los pobladores más pobres de las ciudades. Estas iniciativas demuestran la agencia de los grupos de base organizados para liderar los procesos de construcción de la ciudad en sus propios términos, desafiando los espacios y formas en las que se desarrolla la planificación urbana desde fuera de los programas oficiales. Si bien estas prácticas sientan precedentes para formas más inclusivas de producción espacial, también se han enfrentado a dificultades sustanciales para desafiar las desigualdades y los desequilibrios de poder existentes dentro y entre las ‘comunidades’. Si bien estos actores suelen utilizar el concepto de ‘comunidad’ para reconocer las voces y capacidades de los grupos marginados, también se ha argumentado que se convierte en un obstáculo para tener una reflexión y un análisis más críticos de los posibles errores de reconocimiento dentro de los grupos. Estudios recientes (ver Walker y Butcher, 2016; Rigon, 2017) han llamado a realizar más investigación sobre la medida en que tales prácticas pueden generar una distribución más equitativa de beneficios y peligros, ya que las mujeres parecen cargar con muchas de las dificultades asociadas con las relaciones y movilizaciones sociales, y los inquilinos a menudo no pueden disfrutar tanto como los propietarios de los beneficios de la acción colectiva en asentamientos informales. Por lo tanto, una tensión clave entre este conjunto de prácticas es cómo no ‘dejar atrás’ a los grupos menos organizados, marginados y vulnerables que enfrentan más obstáculos para participar en tales procesos. Asimismo, plantean preguntas acerca de cómo abordar los procesos y necesidades de toda la ciudad más allá de los barrios organizados. De esta manera, en lugar de unirse a espacios de participación formales predefinidos, invitados y generados ‘de arriba hacia abajo’, estas experiencias requieren que los actores públicos, del mercado y de la sociedad civil apoyen y mejoren la capacidad de los colectivos de base para ser más inclusivos y sostener sus iniciativas en curso.

Una segunda limitación de la planificación se manifiesta en su neoliberalización y sobre-financiarización, que afectan no solo la lógica económica detrás de la producción y la inversión de la ciudad, sino la naturaleza de la gobernanza de la ciudad y los recursos. Estas dinámicas están generando procesos de exclusión que afectan a la población desfavorecida en todo el

mundo, pero tienen una versión particularmente dramática en países con instituciones y Estados ya débiles, que enfrentan condiciones aún más precarias para el desempeño de sus funciones. El extenso trabajo de David Harvey (1982; 2008) analiza el papel de los procesos de urbanización en la circulación del capital y cómo la neoliberalización de los procesos de creación de valor a través de la urbanización ha fomentado patrones de concentración de distribución de excedentes. De esta manera, una de las principales preguntas para la planificación se convierte en “quién controla la conexión necesaria entre urbanización, y la producción y uso de excedentes” (Harvey, 2008: 40), que se ha convertido en un tema central en muchos de los debates contemporáneos sobre urbanización, segregación, gentrificación, valor del suelo, etc. Como reflexiona Madanipour, “la *comodificación* del espacio ha llevado a diferentes patrones de acceso al espacio y, por lo tanto, a una organización espacial y paisaje urbano diferencial” (2007: 163), en el que la exclusión se convierte en un mecanismo institucionalizado para controlar el acceso a los recursos de la ciudad.

Como respuesta a estas dinámicas, ha habido varias experiencias de ‘participación *como* planificación’ en el sur global que tienen lugar a través de *enfoques basados en alianzas* establecidas entre organizaciones de los pobladores urbanos y empresas estatales y/o privadas. A veces basándose en herramientas de planificación existentes, estos enfoques tienden a reconocer y realzar el papel de tales organizaciones en la gestión y prestación de servicios urbanos. A veces denominadas ‘alianzas públicas-privadas pro-pobres’,<sup>2</sup> estas experiencias han dado lugar a varios modelos de gobernanza participativa del servicio urbano, en un contexto de creciente privatización del desarrollo urbano en general. Una iniciativa muy conocida y significativa en este contexto ha sido liderada por la ONG Orangi Pilot Project-Research and Training Institute (OPP-RTI), que trabaja en la localidad de Orangi en Karachi (Pakistán), y otras ciudades paquistaníes. El programa de saneamiento de bajo costo de OPP-RTI se basa en un modelo de alianza en el que los sistemas de alcantarillado dentro de las casas y el vecindario son desarrollados por las propias comunidades y están vinculados a un sistema de alcantarillado ‘externo’ desarrollado por el gobierno local. El éxito de una gran cantidad de proyectos de OPP-RTI ha “demostrado que las comunidades pueden financiar, administrar y construir el desarrollo de alcantarillado interno siempre

<sup>2</sup> Nota de la traducción: En inglés, el concepto de ‘pro-poor private-public partnerships’ (PPPPP) es presentada como contrapunto de las ‘private-public partnerships’ (PPP) y sus efectos frecuentemente criticados en la población más pobre.

que estén organizadas y respaldadas con apoyo técnico y orientación gerencial” (Hasan, 2006: 451). Las lecciones aprendidas de esta iniciativa han informado a muchos otros procesos (ver Allen et al, 2013), como la implementación del “modelo de gestión delegada” en asentamientos informales en Kisumu (Kenia) para entregar agua. En esta experiencia, la empresa paraestatal de agua y saneamiento KIWASCO acuerda suministrar agua a asociaciones de planificación de vecindarios en asentamientos informales, quienes luego administran el suministro de agua a quioscos de agua y hogares. El sistema ha conducido a un mayor acceso al agua y al mismo tiempo ha fortalecido las estructuras comunitarias de representación de los residentes de asentamientos informales (ver Frediani et al, 2016; 2014a; 2014b). Otro ejemplo similar de alianzas se ha dado a través de procesos más institucionalizados de formas colectivas de producción de vivienda, como las experiencias de cooperativas en América Latina. Con un matiz ligeramente diferente, FUCVAM (Uruguay) a menudo se menciona como una de las experiencias más significativas en este campo, debido a su escala y fuerte sentido de pertenencia comunitaria. FUCVAM, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua, es el movimiento más antiguo y grande del país; fue formado en 1970 por trabajadores uruguayos y actualmente está constituido por más de

500 cooperativas federadas. Operan tanto impugnando y disputando propuestas oficiales del gobierno, como también encontrando formas de colaboración con diferentes actores a través de subsidios, créditos y asistencia técnica (ver González, 2013).

Transversal a estas diversas experiencias de alianzas se sitúa el reconocimiento de que la privatización de la prestación de servicios, así como el aumento de las colusiones entre actores públicos y privados, han llevado a la producción de ciudades excluyentes y servicios más costosos. Como respuesta, estas experiencias exigen que las entidades cívicas amplíen alianzas más empoderadoras, que en ocasiones tienen lugar al margen de los sistemas de planificación. Sin embargo, estos procesos han estado expuestos a la amenaza constante de reproducir tendencias de mercado excluyentes similares, reformulando las iniciativas cívicas hacia una lógica de desarrollo empresarial y transformándolas en un agente puramente de prestación de servicios. La implicancia de esta amenaza es la distribución desigual e injusta de beneficios entre los actores asociados, en donde la lógica de la ‘productividad’, la ‘eficiencia’ y la ‘competitividad’ terminan creando las condiciones para que las fuerzas del mercado formal ingresen a áreas informales sin los resguardos necesarios para proteger a los más vulnerables. Esta amenaza ha sido captada por



Figura 2. Quioscos de agua en Kisumu, Kenia. Fotografía: Fernando Martínez

estudios que han señalado cómo el lenguaje y la práctica de la participación se superponen y coinciden con los principios y procesos de habilitación del mercado y de retroceso del Estado de sus responsabilidades (ver Burgess et al, 1997). Por lo tanto, las principales lecciones de estas alianzas se relacionan con la necesidad fundamental de empoderar los marcos regulatorios que producen incentivos y regulaciones que apoyan a las entidades cívicas, permitiéndoles desempeñar un papel significativo en la redistribución de beneficios y al mismo tiempo participar en procesos más amplios de toma de decisiones.

Finalmente, identificamos que una tercera manifestación de los límites de la planificación actual es la existencia de prácticas de planificación abusivas que violan los derechos humanos, especialmente donde hay pocas capacidades para la aplicación de marcos de derechos. Las herramientas de planificación y políticas pueden actuar como una forma de control social que se puede manifestar a través de reformas emancipadoras o de control opresivo (Yiftachel, 1998). En este sentido, planificadores y académicos han reconocido cómo, en ciertos contextos, los sistemas de planificación y gestión de la ciudad se han utilizado como herramientas para negar derechos a sectores

de la sociedad, en particular a los ciudadanos más vulnerables (Yiftachel y Yacobi, 2002; Yacobi, 2012). Como respuesta a estas dinámicas, la tercera forma de 'participación *como* planificación' que reconocemos, ha surgido como respuesta a las crecientes violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en las ciudades del sur global, donde grupos marginados han encontrado mecanismos que hacen uso de sistemas legales para reconocer su papel en la planificación, y reivindicar así el derecho a la ciudad. Este *enfoque basado en derechos* ha involucrado el uso de sistemas legales y derechos constitucionales para condenar las violaciones de derechos en la ciudad, apoyándose en canales de gobernanza que se alojan habitualmente fuera de los sistemas de planificación, para abrir así oportunidades e impulsar legislaciones e iniciativas que puedan mejorar la calidad de vida de los pobladores urbanos. Estas experiencias han sido particularmente relevantes en ciudades latinoamericanas, especialmente en Brasil, donde el 'estatuto de la ciudad' incluido en la constitución brasileña ha creado medios legales para reconocer la función social de la propiedad y formas democráticas de gobernanza urbana. Un ejemplo de cómo este proceso ha creado las condiciones para formas insurgentes de producción espacial son las ocupaciones de edificios vacíos por parte de



Figura 3. Manifestaciones en São Paulo, Brasil, contra los desalojos de edificios ocupados en el centro de la ciudad: "Juez, ponga el pie en el suelo, no fomente la especulación. Sin desalojos". Fotografía: Gabriel Boeiras

movimientos sociales habitacionales en el centro de la ciudad de São Paulo. Los movimientos sociales han podido legitimar las ocupaciones de edificios desocupados o infrautilizados argumentando que no han estado ejerciendo su función social. Al ingresar a edificios y renovarlos colectivamente para satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos marginados y las poblaciones sin hogar, han podido demostrar que están devolviendo el edificio a la legalidad y crear conciencia sobre la necesidad de producir ‘viviendas de interés social’ en áreas bien ubicadas (ver Frediani et al, 2019; De Carli y Frediani, 2016).

Por su parte, en Oriente Medio también ha habido una cantidad creciente de iniciativas que combinan los derechos humanos, la participación y la planificación. Los recientes esfuerzos para producir la Carta del Derecho a la Ciudad del Gran Beirut (Líbano) son un buen ejemplo de ello. Esta experiencia se basa en otros esfuerzos internacionales de movimientos sociales urbanos para producir cartas de la ciudad que pueden influir en la planificación, reuniendo a actores cívicos y gubernamentales de Beirut para producir un documento que reconoce “el concepto de ‘función social’ de la tierra, la vivienda y la infraestructura relacionada, y bienes y servicios públicos, así como el concepto de producción social del hábitat” (HLRN y Amel, 2018: 3). En Israel/Palestina, otro ejemplo es el trabajo de la ONG Bimkom - Planners for Planning Rights, que desde 1999 se ha centrado específicamente en prevenir la planificación que viola los derechos humanos, ayudando a las comunidades locales en el ejercicio efectivo de sus derechos en cuestiones relacionadas con vivienda, planes urbanos e infraestructura. Bimkom se centra particularmente en la población que es más vulnerable a las violaciones de derechos a través de desalojos u otros mecanismos, como las comunidades palestinas en Jerusalén Este y Cisjordania (ver Yacobi, 2007; Yacobi y Cociña, 2018).

En el continente africano, también hay un reconocimiento creciente de las vías legales como un espacio para reclamar formas más equitativas de hacer ciudades. El movimiento social urbano Abahlali baseMjondolo, que se originó en Durban (Sudáfrica), ha utilizado la acción directa y los tribunales constitucionales para detener los desalojos y abogar por un acceso más equitativo a una vivienda adecuada. Las actividades del movimiento también se han centrado en la democratización de la gobernanza en los asentamientos informales y las mejoras en la prestación de servicios sociales para los pobladores de zonas urbanas (ver Huchzermeyer,

2014). En Lagos (Nigeria), las Iniciativas de Justicia y Empoderamiento (JEI) han trabajado con la Federación de asentamientos informales/barrios marginales de Nigeria a través de un enfoque de asistente legal comunitario, que ha permitido desbloquear varios mecanismos para resolver disputas dentro de las comunidades y al mismo tiempo ganar fallos judiciales que condenan violaciones de derechos humanos causados por los desalojos forzosos (ver Frediani et al, 2018).

Estas iniciativas destacan que los actores y acciones de planificación dominantes no han podido proteger a los grupos vulnerables contra las violaciones de sus derechos humanos y, lo que es más importante, la planificación se ha convertido en un instrumento de tales violaciones. Ninguna forma de ‘participación en la planificación’ podría hacer frente al alcance de este desafío y, por lo tanto, diferentes grupos han encontrado formas de ejercer la planificación a través de la participación, utilizando los sistemas legales como punto de entrada. La creciente financiarización de los mercados de tierras y propiedades ha llevado a que los intereses de los actores globales a menudo se prioricen sobre las necesidades y aspiraciones locales asociadas a la justicia social y ambiental. Como resultado de esta creciente globalización del desarrollo inmobiliario, los pobres de las zonas urbanas han experimentado una pérdida sistemática de derechos, lo que profundiza las desigualdades urbanas. El giro hacia los sistemas legales ha surgido como una estrategia significativa para responder a estos procesos y la pérdida de una agenda más orientada hacia la justicia social en la práctica de planificación dominante. Al crear vías para que la planificación rinda cuentas de los procesos jurídicamente vinculantes, estas iniciativas también han enfrentado el desafío de sistemas judiciales prejuiciosos, frágiles y desiguales. Los límites de este enfoque basado en los derechos han sido capturados por grupos que han optado por caminos que se alejan de las campañas “abiertoamente agresivas y críticas”, explorando colaboraciones que funcionan más cerca del Estado (Mitlin y Patel, 2005). Este es particularmente el caso en el contexto asiático, donde un enfoque pragmático de lo que se ha llamado “política de la paciencia” ha sido central en la acción de los grupos de base, apuntando “a una lógica de paciencia, de victorias acumulativas y de construcción de activos a largo plazo” (Appadurai, 2001: 30). Además, aún queda mucho por avanzar en el reconocimiento y aplicación de los derechos colectivos y los ‘comunes’, así como en las diversas instancias de prácticas judiciales condicionadas por las formas cotidianas de uso y producción de la ciudad.

## Reflexiones finales

En este artículo hemos presentado una serie de experiencias para discutir la idea de ‘participación *como* planificación’. Proponemos que el concepto de participación, entendido como un modo de planificación, nos permite reflexionar y capturar lecciones de experiencias en curso de construcción de ciudad que son encabezadas por los ciudadanos. Hemos discutido cómo los enfoques colaborativos y las experiencias de participación *en* la planificación tienden a ver los procesos participativos como herramientas instrumentales para implementar la planificación, entendiendo ésta como un campo cerrado de acción. Proponemos que considerar las experiencias de participación *como* planificación puede establecer un diálogo con un espectro más amplio de prácticas de construcción de ciudades, más allá de fronteras profesionales y disciplinares, y en las que las formas de participación se conviertan en la práctica misma de la planificación. Como se expone en los debates presentados en este artículo, los enfoques colaborativos de planificación parecen ser incapaces de abordar los desequilibrios de poder subyacentes en las ciudades, así como los límites existentes de la planificación, que hemos resumido en tres aspectos: las insuficiencias de las prácticas dominantes para vincularse con procesos diversos, la neoliberalización de la producción de ciudad, y la existencia de prácticas violatorias de los derechos humanos. Esta propuesta surge como una forma de dar sentido a las experiencias, prácticas y reflexiones que hemos encontrado, y espera contribuir a reconocer las formas en que las organizaciones de base han respondido a las limitaciones de las prácticas de planificación actuales.

En esta reflexión hemos intentado arrojar luz sobre algunos puntos ciegos, reconociendo la participación como una forma de producción espacial que abarca un amplio espectro de procesos de construcción de ciudades: desde experiencias a pequeña escala de prácticas cotidianas, hasta grandes iniciativas oficiales de la ciudad; desde formas de activismo insurgente, hasta modelos de alianzas, coproducción y colaboración. Entender que la participación se manifiesta en un amplio repertorio de formas de planificación ayuda a evitar las dicotomías entre formal e informal, y a abordar los procesos de construcción de ciudad reconociendo formas de planificación habitualmente ocultas, marginales o mal representadas. Hemos destacado tres tipos de estrategias que creemos dan cuenta de experiencias que han surgido como respuesta a los límites actuales de la planificación. Somos conscientes de que hay muchos otros puntos ciegos

en las prácticas de planificación que será importante explorar en el futuro.

El artículo ha organizado las experiencias en tres tipos de estrategias, pero esta distinción analítica no debería impedirnos entenderlos como enfoques interconectados; en realidad, muchas de las organizaciones que hemos discutido han utilizado estas estrategias de manera simultánea o complementaria a lo largo del tiempo. Las experiencias discutidas en este texto son el resultado de una compleja mezcla de regulaciones formales e informales que están presentes en las formas cotidianas de producción, uso y apropiación del espacio en las ciudades. De esta manera, estas formas de hacer ciudad responden a veces a prácticas colectivas y otras más bien individuales. No queremos romantizarlas, y es importante reconocer que estas formas de planificación y participación no siempre son inclusivas, justas o distributivas. Más bien, este enfoque de la ‘participación *como* planificación’ es una invitación a reconocer estas prácticas, interrogarlas y apoyarlas, entendiéndolas como formas efectivas de planificación.

A pesar de que los ejemplos discutidos aquí están ubicados en geografías del sur global, sugerimos que representen respuestas a los límites de la planificación en una variedad de contextos, incluidas las ciudades del norte, y que las reflexiones que surgen de ellos pueden traer lecciones útiles para los debates sobre participación y planificación post-colaborativa más ampliamente. En este sentido, podemos encontrar en los márgenes y periferias, a través de la experiencia de los propios ciudadanos en la planificación, el potencial para proporcionar una comprensión más clara de los desafíos de la planificación en general; o, como señala bell hooks, existe la posibilidad de “elegir el margen como un espacio de apertura radical” (hooks, 1991: 145). Reflexionar a través de experiencias que tienen lugar en los márgenes o periferias no implica que éstas sean irrelevantes para otras geografías, sino que permiten abrir espacios de reflexión que suelen estar ocultos para los discursos de planificación dominantes. Las periferias, como reflexiona Bhan, “se mueven a través de escalas, espacio y tiempo: periferias del sistema económico y político mundial tanto históricamente como hoy; periferias dentro de las propias ciudades; periferias de geografías de conocimiento alternativo” (Bahn, 2018: 5). Esta reflexión es una invitación a reconocer las prácticas de planificación *a través* de la participación, abriendo la posibilidad de vincularse críticamente con la relación entre teoría y práctica de la planificación. Este artículo se ha centrado en reconocer los conocimientos que surgen de una

variedad de prácticas, que creemos son fundamentales para cuestionar la teoría y la práctica de la planificación a través de un lente de la justicia social, espacial y ambiental.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer los comentarios sumamente útiles y productivos proporcionados por los revisores anónimos, así como el trabajo dedicado y las valiosas sugerencias hechas por la editora de este número, Lucy Natarajan. Este documento fue escrito con el apoyo del proyecto de investigación “Conocimiento en acción para la igualdad urbana” (KNOW), financiado por ESRC bajo el Fondo de Investigación de Desafíos Globales (GCRF), número de proyecto: ES/P011225 /1.

## Bibliografía

- Allen, A., Levy, C., Lipietz, B., Marx, C. & Cociña, C. (2013). *Thinking across boundaries – Planning dilemmas in the Urban Global South* [Digital scholarly resource]. Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/about-us/dpu60/thinking-across-boundaries>
- Appadurai, A. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics, *Environment & Urbanization*, 13(2), 23-44.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, (35)4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225
- Bhan, G., Srinivas, S. & Watson, V. (2018). *The Routledge Companion to Planning in the Global South*. Abingdon and New York: Routledge.
- Bhan, G. (2019). Notes on a Southern urban practice, *Environment & Urbanization*, 1-16.
- Boano, C. and Astolfo, G. (eds.) (2016). *Bangkok. On Transformation and Urbanism*. London: The Bartlett Development Planning Unit.
- Boonyabancha, S. & Kerr, T. (2019). Lessons from CODI on co-production, *Environment & Urbanization*, 30(2): 444-460.
- Brownill, S. & Parker, G. (2010). Why Bother with Good Works? The Relevance of Public Participation(s) in Planning in a Post-collaborative Era, *Planning Practice & Research*, 25(3), 275-282.
- Burgess, R., Carmona, M. & Kolstee, T. (1997). Contemporary Policies for Enablement and Participation: A Critical Review. In Rod Burgess, Marisa Carmona and Theo Kolstee (Eds.) *The Challenge of Sustainable Cities. Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*. London: Zed Books.
- Cooke, B. & Kothari, U. (eds.) (2001). *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, A. (2002). Locating Citizen Participation. *IDS Bulletin*, 33(2), 49–58.
- De Carli, B. & Frediani, A. A. (2016). Insurgent regeneration: spatial practices of citizenship in the rehabilitation of inner city São Paulo. *GeoHumanities*, 2 (2), 331-353.
- Fainstein, S. (1999). ‘Can we make the cities we want?’, in R. A. Beauregard and S. Body-Gendrot, *The urban moment: cosmopolitan essays on the late-20th-century city*, London: Sage Publications, pp: 249–272.
- Flyvbjerg, B. (1996). The Dark Side of Planning: Rationality and “Realrationalität”, *Explorations in Planning Theory*, (May), 383-394.
- Frediani, A.A. (2016). Re-imagining Participatory Design: Reflecting on the ASF-UK Change by Design Methodology. *Design Issues*, 32(3), 98-111.
- Frediani, A. A., Walker, J. & Butcher, S. (eds.) (2014a). *Participatory Informal Settlement Upgrading and Well-being in Kisumu, Kenya: MSc Social Development Practice Student Report*. London: The Bartlett Development Planning Unit. Retrieved from: <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/programmes/postgraduate/msc-social-development-practice/Overseas-fieldwork>
- Frediani, A. A., Walker, J. & Hirst, L. (eds.) (2014b). *Democratising the City: The Role of Neighbourhood Planning in Expanding Participatory Capabilities of the Urban Poor: MSc Social Development Practice Student Report*. London: The Bartlett Development Planning Unit. Retrieved from: <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/programmes/postgraduate/msc-social-development-practice/Overseas-fieldwork>
- Frediani, A. A. & Monson, T. (eds.) (2016). *Advocating for People-Centred Development in Kisumu, Kenya: MSc Social Development Practice Student Report*. London: The Bartlett Development Planning Unit. Retrieved from <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/programmes/postgraduate/msc-social-development-practice/Overseas-fieldwork>
- Frediani, A.A., Macfarlane, A., Boni, A. & Maki, A. (2018). *The role of video-making in expanding participatory capabilities of the urban poor. Research Report*. The Bartlett Development Planning Unit, University College London.
- Frediani, A.A., De Carli, B., Barbosa, B.R., Comarú, F.A. & Moretti, R. S. (2019). São Paulo: A pedagogy of confrontation. Informal building occupations in São Paulo’s central neighbourhoods. In R. Rocco, & J. van Ballegooijen (Eds.), *Routledge Handbook on Informal Urbanisation*. Abingdon: Routledge.
- González, G. (2013). *Una Historia de FUCVAM*. Montevideo: Ediciones Trilce.

- Gualini, E. (ed.) (2015). *Planning and Conflict: Critical Perspectives in Contentious Urban Developments*. Abingdon: Routledge.
- Gunder, M. (2003). Passionate planning for the others' desire: An agonistic response to the dark side of planning, *Progress in Planning*, 60(3), 235–319. doi: 10.1016/S0305-9006(02)00115-0.
- Hamdi, N. (1995) *Housing Without Houses: Participation, Flexibility, Enablement*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.
- Harrison, P. (2006). On the Edge of Reason: Planning and Urban Futures in Africa, *Urban Studies*, 43(2), 319–335.
- Harvey, D. (1982) *The Limits to Capital*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. (2008). The Right to the city. *New left review*, 35, 23-40.
- Hasan, A. (2006). Orangi Pilot Project: the expansion of work beyond Orangi and the mapping of informal settlements and infrastructure. *Environment & Urbanization*, Vol 18(2), 451–480. DOI: 10.1177/0956247D8o0w6n0lo6a9de6d2
- hooks, b. (1991). *Yearning: race, gender, and cultural politics*. Turnaround, London.
- Housing and Land Rights Network (HLRN) and Amel Association International (2018). Right to the City in Greater Beirut: Context Assessment in Light of the Refugee and Displacement Crisis. Housing and Land Rights Network, Cairo.
- Huchzermeyer, M. (2014). Invoking Lefebvre's 'right to the city' in South Africa today: A response to Walsh, *City*, 18:1, 41-49, DOI: 10.1080/13604813.2014.868166
- Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory, *Journal of Planning Education and Research*, 19, 333-342. doi: 10.1177/0739456X0001900402.
- Jakob, E. (2003). Stones in the Way on Self-determination in Housing in Times of Globalisation. *Social Production of Habitat in Latin America. Trialog*, 78(3), 5-7.
- Kiefer, K. & Ranganathan, M. (2018). The Politics of Participation in Cape Town's Slum Upgrading: The Role of Productive Tension, *Journal of Planning Education and Research*, 1-15.
- Larraín, B. (2019). *Social Production of Habitat as a tool for advocacy in an African context? The case of Mashimoni, Nairobi*. DPU Policy Brief from MSc Dissertation, January 2019, The Bartlett Development Planning Unit, UCL.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning Theory*, 16(4), 425-442.
- Lemanski, C. (2011). Moving up the ladder or stuck on the bottom rung? Homeownership as a solution to poverty in urban South Africa. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 57-77.
- Macarthy, J., Frediani, A. A., & Kamara, S. F. (2019). *Report on the role of Community Action Area Planning in expanding participatory capabilities of the urban poor*. Freetown: Sierra Leone Urban Research Centre.
- Madanipour, A. (2007) Social exclusion and space, in: Stout F. and LeGates, R. T. (eds.), *The City Reader*. London: Routledge, pp. 158–165.
- Miessen, M. (2010). *The Nightmare of Participation*. Sternberg Press, Berlin.
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, vol. 8(1), 32-50.
- Miraftab, F. (2018). Insurgent Practices and Decolonization of Future(s) in Gunder, M., Madanipous, A. and Watson, V. (eds.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*. Abingdon: Routledge. Chapter 22, pp. 276-288.
- Mitlin, D. & Patel, S. (2005). *Re-interpreting the rights-based approach – a grassroots perspective on rights and development*. Global Poverty Research Group – Working Paper Series, 022.
- Mouat, C., Legacy, C. & March, A. (2013). The Problem is the Solution: Testing Agonistic Theory's Potential to Recast Intractable Planning Disputes, *Urban Policy and Research*, 31(2), 150–166. doi: 10.1080/08111146.2013.776496.
- Natarajan, L. (2017). Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning, *Progress in Planning*, 111, 1-23.
- Ortiz, E. (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. Coalición internacional para el hábitat (hic-al), Colombia.
- Ortiz, E. & Zárata, L. (2004) *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Diálogos Ciudad y Ciudadanos del siglo XXI: Coalición Internacional para el Hábitat.
- Purcell, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, 43(11), 1921-1941.
- Rigon, A. (2017). Intra-settlement politics and conflict in enumerations. *Environment and Urbanization*, 29(2), 581-596.
- Romero, G. (2003) Social Production of Habitat: Reflections on its History, Conceptions and Proposals. *Social Production of Habitat in Latin America. Trialog*, 78(3), 8-15.
- Roy, A. (2009). Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgency and the Idiom of Urbanization. *Planning Theory*, 8(1), 76–87.

- Santos, M. (1979). *The Shared Space, the two circuits of the urban economy in underdeveloped countries*. London and New York: Methuen.
- Storper, M. (2003) The Poverty of Radical Theory Today: From the False Promises of Marxism to the Mirage of the Cultural Turn, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 155–179. doi: 10.1111/1468-2427.00303.
- Swyngedouw, E. (2011). *Designing the Post-Political City and the Insurgent Polis*. London: Bedford Press.
- Thorpe, A. (2017). Rethinking Participation, Rethinking Planning, *Planning Theory & Practice*, 18:4, 566-582.
- Walker, J. & Butcher, S. (2016). Beyond one-dimensional representation: challenges for neighbourhood planning in socially diverse urban settlements in Kisumu, Kenya. *International Development Planning Review*, 38(3), 275-295.
- Watson, V. (2002). The usefulness of normative planning theories in the context of Sub-Saharan Africa, *Planning Theory*, 1(1), 27-52.
- Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning – The difference, *Planning Theory & Practice*, 15(1), 62-76.
- Yacobi, H. (2007) The NGOization of space: dilemmas of social change, planning policy, and the Israeli public sphere, *Environment and Planning D: Society and Space*, 25, 745-758
- Yacobi, H. (2012). Borders, Boundaries and Frontiers: Notes on Jerusalem's Present Geopolitics. *Eurasia Border Review*, 3(2), 55-69.
- Yacobi, H. & Cociña, C. (2018). Jerusalem: Planning in the face of political conflict. *DPU SummerLab, 2017 series*, 8-11. Retrieved from [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/summerlab\\_2017\\_publication.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/summerlab_2017_publication.pdf)
- Yamamoto, A. D. (2017). Why agonistic planning? Questioning Chantal Mouffe's thesis of the ontological primacy of the political, *Planning Theory*, 16(4), 384-403. doi: 10.1177/1473095216654941.
- Yiftachel, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the 'Dark Side'. *Journal of Planning Literature*, 12(2), 395-406.
- Yiftachel, O. & Yacobi, H. (2002). Planning a Bi-National Capital: Should Jerusalem Remain United? *Geoforum*, 33, 137-45.
- Zárate, L. (2018). *Social Production of Habitat lessons from Latin America*. *Development Workshop*. Online Resource: <http://www.dw.angonet.org/forumitem/lorena-zarate-social-production-habitat-lessons-latin-america>.