



CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2023

Alcorcón Norte como modelo urbano participativo: Un análisis comparativo con el modelo de participación ciudadana del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico

MARÍA E. HERNÁNDEZ TORRALES
JURISTA, PUERTO RICO

TUTORA: SUSANA VIÑUALES FERREIRO

Resumen: Este es un trabajo de carácter comparado fundamentado en las prácticas de participación ciudadana según la experiencia del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico. Desde el inicio del Proyecto ENLACE la participación ciudadana ha sido fundamental y es la clave del éxito del Proyecto, cuyo propósito es recuperar ecológicamente un canal de agua urbano y rehabilitar siete comunidades de muy bajos ingresos aledañas al canal que originalmente fueron asentamientos no planificados en tierras públicas. Galardonado internacionalmente, las prácticas de participación ciudadana en el Proyecto ENLACE pueden ser un referente importante para otros proyectos tales como Distrito Alcorcón Norte (DAN). DAN reconoce que un proyecto como el que interesa desarrollar requiere mantener comunicación constante, tanto con los residentes de Alcorcón como con otros interesados más allá del municipio. DAN está en sus etapas iniciales, el Proyecto ENLACE tiene veintiún (21) años de experiencia en participación ciudadana intensa, continua y exitosa. Este trabajo busca exponer buenas prácticas que pueden ser de utilidad para DAN, de modo que asegure la eficiencia y el logro del proyecto urbanístico que se propone con la colaboración de los residentes del municipio y otros interesados, según lo han propuesto.

Palabras clave: Participación ciudadana, planificación participativa, desarrollo integral, Distrito Alcorcón Norte, Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña



Alcorcón Norte as a participatory urban model: A comparative analysis with the citizen participation model of the ENLACE Project of Caño Martín Peña in San Juan, Puerto Rico

Abstract: This is a comparative study based on citizen participation practices, drawing on the experience of the ENLACE Project in Caño Martín Peña, in San Juan, Puerto Rico. Since the inception of the ENLACE Project, citizen participation has been fundamental and is the key to the project's success. The purpose of said project is to ecologically restore an urban water channel and rehabilitate seven low-income communities adjacent to the channel, which were originally informal settlements on public lands.

Internationally recognized, the citizen participation practices in the ENLACE Project can serve as a significant reference for other projects, such as the North Alcorcón District (DAN for its Spanish acronym). DAN acknowledges that a project like the one they are interested in developing requires constant communication, both with Alcorcón residents and with other stakeholders beyond the municipality. While DAN is in its early stages, the ENLACE Project has twenty-one (21) years of experience in intensive, continuous, and successful citizen participation.

This study aims to present best practices that can be beneficial for DAN, ensuring the efficiency and success of the urban project proposed through collaboration with municipality residents and other stakeholders, as they have suggested.

Keywords: Citizen participation, participative planning, comprehensive development, Alcorcon North District, Martín Peña Canal ENLACE Project

1. Introducción. 2. Marco teórico y desarrollo. 3. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos

1. Introducción

1.1. Justificación del tema elegido

El ejercicio de la planificación del espacio urbano conlleva responsabilidad con la sociedad presente y con la sociedad futura. Desde el punto de vista de la planificación urbanística tradicional, y a modo general, la planificación como disciplina es un proceso que comienza con una conceptualización general de la realidad conocida. Esa realidad conocida se conecta con la realidad que se aspira a futuro, se toma beneficio de la historia (experiencia previa) para entender el presente y con esa conceptualización general se establecen políticas públicas que son aspiraciones colectivas de aquello que queremos para los y las que estamos, y lo que queremos para aquellas y aquellos que habrán de venir en el futuro. Bajo esa mirada se trabaja el diagnóstico, se prescribe el plan con el arreglo que queremos, y las metas y los objetivos sociales que se buscan. También se definen las estrategias y se identifican los medios que habrán de utilizarse para lograr los propósitos presentes y futuros. Una vez se tiene el plan, se determinan las actividades específicas que se realizarán programáticamente a través del tiempo, como el desarrollo de infraestructura, vivienda, equipamiento y espacios públicos. Es un proceso continuo que requiere de la evaluación para ajustar y redirigir la acción.¹ Este podría ser el plan de una ciudad entendida como “un producto de la historia y la cultura y no como el resultado de una evolución natural diseccionable con instrumentos científicos”, según descrito por Sabaté (2019; citado por Hernández Aja y González García, 2023: 626).

Cada vez con mayor énfasis, la ciudadanía exige ser parte del proceso de planificación del espacio urbano. La planificación determina la accesibilidad a servicios, los entornos agradables y saludables, las oportunidades, y la calidad de vida en general. Por tanto, la ciudadanía tiene un legítimo interés en ser parte del proyecto espacial que incide en los proyectos políticos, económicos y sociales, presentes y futuros, y que también implica acceso a la justicia social, y cómo nos afecta el ambiente y el cambio climático, entre otros. El ejercicio de la planificación tiene impacto significativo en la vida de las personas. Participar en el proceso de planificación urbanística es un derecho reconocido en la normativa sobre ordenamiento territorial en un gran número de países; y la participación ciudadana activa en el diseño de los mecanismos de creación y gestión de las ciudades es lo que permite la apropiación del espacio de manera compartida y colectiva. “Ya no se trata de reivindicar una adopción de la ciudad a roles estáticos, sino una planificación urbana flexible y coherente con los nuevos modelos sociales y familiares” (Constanza Tobío, 1997; según citada por Leboreiro Amaro, 2008). Hacer partícipe a la ciudadanía del proceso desde el inicio del planeamiento urbanístico puede hacer una gran diferencia en la experiencia de hacer ciudad tanto para los profesionales que lideran el proceso de planificación, como para la propia ciudadanía que se afecta con los proyectos que serán propuestos. En este sentido, este trabajo busca exponer las buenas prácticas en participación ciudadana ejercidas por el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico, en adelante Proyecto ENLACE, para que sean analizadas y determinar si son susceptibles de

¹ Entrevista telefónica con el Profesor Félix Aponte, Catedrático retirado de la Escuela Graduada de Planificación Dr. Salvador M. Padilla Escabí de la Universidad de Puerto Rico (13 de noviembre de 2023).

adaptarse para aplicarse al Proyecto Distrito Alcorcón Norte, en adelante DAN, en su nueva etapa.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

El Plan General de Ordenación Urbanística Distrito Alcorcón Norte llegó al año 2023 con una carga pesada, a saber, un revés judicial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el 2012 (Sentencia nº 164/2012 de 11 de mayo), sostenido en 2014 por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso de Madrid (STS 4660/2014 de 7 de noviembre). El Tribunal declaró nulo de pleno derecho el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante el cual se levantó el aplazamiento al cual estaba sujeto el ámbito del DAN por recomendación de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Una de las partes demandantes fue Ecologistas en Acción Madrid-Aedenat. No empece a que la controversia en el caso judicial se trabó sobre cuál era el derecho aplicable en cuanto al levantamiento del aplazamiento al cual estaba sometido el ámbito del DAN, Ecologistas en Acción en su reclamo público de victoria expresó en su página web su visión, a saber, su intención de que los terrenos cuya clasificación se pretendía cambiar, sean protegidos como espacio natural y se incorporen al corredor ecológico que uniría la Casa de Campo en Madrid con el Parque Regional del curso medio del río Guadarrama en Villaviciosa de Odón para lo cual indicó tener el apoyo del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón.² Esto, unido a titulares como: *Recalificación ilícita masiva de terrenos en el norte de Alcorcón* en 2008 (Ecologistas en Acción, 2008) y *Los propietarios de la mayor bolsa de suelo que queda en Madrid se juegan miles de millones en la campaña del 28M en Alcorcón* en 2023 (Fernández, 2023), no fue buen comienzo para el DAN.

Se reconoce que el espacio urbano es el lugar idóneo para la confrontación debido al conjunto de intereses que caracterizan la diversidad de actores que allí convergen (Ezquiaga, 2020; según citado por Hernández Aja y González García, 2023). No obstante, la realidad del comienzo para un Plan que busca realizar un desarrollo con impactos que favorecen los residentes aledaños presentes y futuros y otras personas interesadas, debería ser diferente. La mejor respuesta a toda esta difusión que arroja sospechas de corrupción, como mínimo, es que la ciudadanía, incluyendo los opositores al proyecto, reconozca y participe del proceso decisorial desde sus primeras etapas de planificación. El DAN tiene una nueva oportunidad para empezar, y la elaboración de un plan de participación ciudadana como parte del proceso de la planificación urbanística puede marcar la diferencia entre el éxito del proyecto o un nuevo fracaso.

1.2.1. Metodología

La metodología que utilizaremos para este trabajo es la de comparación. Esta metodología se caracteriza como un tipo de análisis y contraste que examina dos o más elementos de un caso y permite entenderlos y conocerlos de forma amplia. Implica analizar las características de los objetos de estudio para comprender aquello en que son semejantes y dónde hay diferencias (Monje Álvarez, 2011). Tonon (2011) discute que entre los modos de utilización de la comparación en estudios sociales encontramos el procedimiento lógico y sustantivo que en términos estrictos se conoce como método comparativo. Citando de Sartori y de Fideli la doctora Tonon en su trabajo explica que la comparación encuentra su fundamento en el criterio de homogeneidad y es la identidad de clase el elemento que legitima la comparación. Es por ello que para lograr el objetivo de este trabajo, en primer lugar buscaremos las similitudes entre el Proyecto ENLACE y el DAN. El resultado de este ejercicio nos llevará a determinar si el modelo de participación ciudadana que se utiliza en el Proyecto ENLACE puede ser adaptado por el DAN

² Véase: <https://www.ecologistasenaccion.org/29000/anulada-definitivamente-la-reclasificacion-del-distrito-norte-de-alcorcon/>

a sus propias necesidades y así lograr el propósito de, según lo expresa el profesor Ezquiaga (2023) no aspirar a “vehicular una voz común” sino que “[a] partir del reconocimiento de la complejidad de los intereses contrapuestos en la realidad urbana” nos orientemos a “incorporar a la conversación pública la voz de colectivos habitualmente excluidos de las decisiones urbanísticas.”

1.3. Objetivos

Según lo expresó el arquitecto y profesor José María Ezquiaga, Ph.D., en la clase magistral del 11 de septiembre de 2023 en la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid, el proyecto del DAN “por su magnitud y novedad permite innovar y generar la propia idea del proyecto”. El proyecto puede trazar su propio camino considerando una amplia gama de factores que van más allá de los marcos formales y de las dimensiones físicas y normativas. La nueva mirada al DAN exige la incorporación de las voces de otras profesionales y de la propia ciudadanía, cuya importancia y significado crecen cada vez más. Esto es fundamental para que la planificación satisfaga de manera equilibrada las necesidades de las personas a las que busca beneficiar. Se espera que el DAN sea un proyecto innovador, de presente y de futuro, en el que converjan las voces tanto de las y los profesionales a cargo del proyecto como de la ciudadanía que será beneficiada por este proyecto a corto y a largo plazo. Desde esta perspectiva, como instrumento de planificación no solo tendrá que gestionar y mediar con los conflictos de intereses de grupos e individuos, sino que también tendrá que mediar y reflexionar sobre “la realización de los objetivos de la sociedad actual y la posible hipoteca sobre las posibilidades de las generaciones futuras” (Ruiz Sánchez, 2002; citado por Hernández Aja y González García, 2023).

Uno de los retos más significativos para el DAN es la participación de la ciudadanía y otros actores importantes como los propios municipios colindantes y los ambientalistas que tienen su visión propia de lo que debería pasar con los terrenos identificados para el proyecto. De primera instancia, se puede percibir como invitar el conflicto a la mesa. No obstante, no necesariamente esto debe tener tal resultado. La participación ciudadana en el Proyecto ENLACE parecía tan complicada como pareciera serlo la participación en la planificación del DAN. No obstante, al cabo de los años, ya 21, ha sido la participación ciudadana, tanto en la planificación del Proyecto ENLACE como en su implementación, lo que ha hecho de este uno mundialmente reconocido y exitoso, como igualmente podría serlo el DAN. A modo de ejemplo, el Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial y Usos del Terreno del Caño Martín Peña aprobado en el 2004, en adelante PDI, y que, como se explicará en detalle más adelante, fue elaborado con la participación activa de los y las residentes del Distrito desde su comienzo, fue distinguido en 2008 con el Premio Paul Davidoff de Cambio Social y Diversidad; la actualización de dicho Plan, conocida como el Plan Maestro de Infraestructura Integral, también fue elaborada utilizando la metodología participativa, y obtuvo una distinción tan reciente como el 3 de septiembre de 2023 con el Premio de Impacto Global de la American Society of Landscape Architects y la Federación Internacional de Arquitectos Paisajistas; en el término de 2015-2016, el Proyecto ENLACE recibió una de las distinciones más apreciadas, éste fue el Premio Mundial de Hábitat otorgado por la Organización de las Naciones Unidas. También en el 2016-2017 el Proyecto ENLACE recibió el premio a Prácticas Inspiradoras de la Nueva Agenda Urbana. En total el Proyecto ENLACE ha recibido más de 10 distinciones y, dentro de éstas, tres de ellas han sido reconocimientos del gobierno federal de los Estados Unidos por la planificación participativa que involucra a la ciudadanía con el compromiso con el ambiente a la vez que permite la rehabilitación y el desarrollo de un gran espacio en la ciudad y se mejora la calidad de vida de un número de personas de muy bajos ingresos. Ninguno de estos reconocimientos hubiera sido posible sin el componente importante y protagónico de la participación ciudadana. Del Proyecto ENLACE, no

solo se beneficia el ambiente y las y los residentes de las comunidades en el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, sino que sus beneficios se extienden, como poco, a la zona metropolitana de San Juan.

Mediante este trabajo compartiremos con el DAN las prácticas más significativas en términos de las estrategias de participación ciudadana del Proyecto ENLACE para que, como ya hemos mencionado, el DAN las evalúe y si posible pueda adaptarlas a su propio proceso de planificación e implementación.

2. Marco teórico y desarrollo

Fuller Marvel (2008) caracteriza la planificación como un proceso interactivo que implica un intercambio activo de información entre las personas participantes con el objetivo de llegar a respuestas y soluciones de manera colaborativa, y en el cual las personas se influyen mutuamente. Planificar con la comunidad es un proceso dinámico mediante el cual las y los profesionales de la planificación aprenden de las y los residentes de las comunidades y viceversa. En el caso de los y las profesionales, aprenden escuchando lo que las personas tienen que decir sobre sus necesidades, sus aspiraciones para el futuro y su entorno. Como lo expresa Fuller Marvel (2008), las personas conocen la naturaleza de sus problemas, tienen una visión sobre lo que significa para ellas una mejor calidad de vida, y pueden expresarlo adecuadamente cuando se les da la oportunidad y las herramientas para exponerlo. Según esta experimentada planificadora, “[e]ngagement in a hands-on planning process can become a powerful tool if used.” Dentro de este contexto de planificación participativa es necesario conocer cuál es la disposición de las personas a participar puesto que, como bien señala el sociólogo, economista y planificador, Ezequiel Ander-Egg (2000) en el contexto del desarrollo comunitario, esta es información que se requiere para programar las actividades y estrategias de la actuación. Entonces, es necesario comenzar por caracterizar la participación y poder estimar la predisposición de las personas a la participación. Según el profesor Ander-Egg, participar significa ‘ser parte de algo’, ‘tomar parte en algo’, ‘tener parte en alguna cosa’. Arnstein (1969) destaca que la participación ciudadana es un término categórico que implica el ‘poder ciudadano’. Argumenta que la redistribución del poder es lo que permite que aquellas personas que carecen de ventajas económicas o recursos sean incluidas expresamente en los procesos deliberativos que impulsan cambios sociales en su favor.

La predisposición a la participación está referida a los modos y grados de ejercerla. En cuanto a esto último, existen tipologías de participación y los grados que se representan ayudan a estimar la amplitud de poder de la ciudadanía en influir el plan o el programa del que se trate. Un ejemplo es la Escalera de la Participación Ciudadana presentada por Arnstein (1969) que abarca desde la manipulación hasta el control ciudadano [Véase Figura 6]. También es un referente el Espectro de Participación Pública de la Asociación Internacional para la Participación Pública³ que implica desde sólo proveer información hasta el nivel mayor de participación que es poner la toma de decisión final en manos del público, lo que denominan como empoderar [Véase Figura 7]. De forma similar, Ander-Egg (2000) propone la participación como una oferta-invitación a la que denomina como pseudo-participación, que pretende que las personas tomen parte en la ejecución de las decisiones que toman otros; hasta el grado más alto de participación que denomina autogestión. En éste, la persona participa directamente en la toma de decisiones

³ Organización internacional cuyo fin es fortalecer la práctica de involucrar a las comunidades y grupos de interés en decisiones que afectan sus vidas en los ámbitos públicos, privados, y del tercer sector. <https://www.iap2latinoamerica.org/> (visto el 2 de diciembre de 2023).

de conformidad con los lineamientos generales establecidos conjuntamente entre todas las personas involucradas en el proceso [Véase Figura 8].

También es importante estar alertas a lo que Sabaté (2005) trae a nuestra atención. Esto es, que la ciudadanía actual ha dejado atrás las dinámicas de escucha y se orienta de forma directa hacia la toma de decisiones en aquellas acciones relacionadas con la configuración de su entorno. Las demandas están atadas a mayor calidad de vida y sentimientos identitarios. Sus formas organizativas también son distintas, “descentralizadas, poco jerarquizadas y con formas de liderazgo y pertenencia flexibles” (Gómez Ferri, 2004: 160-165; citado por García Herrera y Sabaté Bell 2005).

2.1. La participación ciudadana en la esfera internacional

2.1.1. La participación ciudadana como un derecho

La participación ciudadana en los asuntos públicos en general se reconoce mundialmente como un ejercicio legítimo y consecuentemente en muchas sociedades se reconoce un derecho a la información pública que es necesaria para poder participar de manera inteligente en los procesos decisionales. Específicamente, en cuanto a la planificación urbanística, la participación se ha reconocido mediante leyes y en reglamentos. Asimismo, organizaciones profesionales la han reconocido como un principio propio e inherente del urbanismo esencial en el ejercicio del diseño del hábitat.

En el ámbito mundial, la organización de las Naciones Unidas se expresó a través de los 17 objetivos que están dirigidos a las personas y al planeta, y son parte de la Agenda 2030. En un documento conducente a la acción para mejorar las condiciones de vida de millones de personas que viven en pobreza económica, y tomando en consideración que las acciones humanas cada vez con mayor intensidad ponen en riesgo nuestra propia existencia en el planeta, dos de estos objetivos enunciados están dirigidos específicamente a la planificación urbana. El Objetivo 11 es el que se enfoca en las Ciudades y Comunidades Sustentables. Según las Naciones Unidas, para alcanzar este Objetivo es un principio crítico aplicar políticas y prácticas de desarrollo urbano que sean inclusivas [Véase el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023, Edición Especial, Por un plan de rescate para las personas y el planeta]. En la meta 11.3 del Objetivo 11 las Naciones Unidas instan a que de aquí al 2030 “se aumente la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.” La participación amplia y a todos los niveles se refuerza en la meta 16.7 del Objetivo 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, que dispone sobre la necesidad de “garantizar la adopción” de “decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” de la gente a través de todos los niveles decisionales.

En Europa se parte de la premisa que la ordenación del territorio es vital para conservar los recursos tierra, aire y agua que están sometidos a la presión del desarrollo cada vez más. También se ha planteado que para tal ejercicio hace falta nuevos sistemas de representación y participación que propicien el acceso a la información y a una mayor participación de la ciudadanía organizada. El Consejo Europeo de Planificadores destaca que las ciudades no pueden planificarse de manera aislada, ya que los vínculos entre las personas y su entorno son fundamentales. En este sentido, la participación de la ciudadanía desempeña un papel crucial en su formulación. Es necesario que para que se logre un proceso verdaderamente integrador como requiere la meta 11.3 del Objetivo 11, todas las partes interesadas participen y no sean meras espectadoras. Según lo expresa la Carta Europea de la Democracia Participativa en los Procesos Urbanísticos (2015), la participación es un valor fundamental de la democracia y

adelanta la base de la cohesión social y cultural necesarias para lograr la cohesión territorial y el desarrollo económico.

El derecho a la participación de las y los españoles está reconocido en el art. 23 de la CE que dispone sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes. En el ámbito de la planificación urbanística, este derecho a participar se caracteriza mediante el art. 9 sobre Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015). Este artículo reconoce el derecho a la participación en los supuestos de ejecución de las actuaciones tanto para propietarios como particulares según se disponga por la legislación que sea aplicable. Como bien lo expresa la Agenda Urbana Española (2019) “el espacio urbano no es solo un espacio físico, un territorio con límites determinados, es también una forma de agrupación social con intereses compartidos y que genera un espacio de convivencia y las lógicas relaciones de dependencia y proximidad” es por ello por lo que las voces de todas y todos deben escucharse, pero no al final, sino desde el principio de cada actuación. Por otra parte, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001 (BOE, núm. 245, de 12/10/2001) en el Artículo 3 dispone como un principio rector de la ordenación urbanística la participación ciudadana. Este principio impone a la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos el deber de fomentar la participación y velar por los derechos de iniciativa e información de las y los ciudadanos. El Artículo 57 de esta misma Ley garantiza que los planes generales se presenten a información pública por el término de un mes mínimamente y que la divulgación debe llevarse a cabo de manera que se propicie “una mayor participación efectiva de los titulares de derechos afectados y de los ciudadanos en general”. Cabe señalar que este término y la forma de hacer partícipe al público es lo mínimo para cumplir con la legislación, pero no impide que los dueños del proyecto dispongan de un término de participación más amplia para que ésta sea efectiva.

2.1.2. La participación ciudadana en la planificación del territorio y en el proceso de ordenación territorial

El proceso de planificación participativa se distingue de manera significativa del enfoque tradicional de planificación, comúnmente realizado por el Estado y que sigue el patrón de la planificación rígida normativa que aplica en un sinnúmero de escenarios. Este último parte de un principio deferente basado en la premisa de que las agencias gubernamentales no solo tienen la autoridad y la responsabilidad para llevar a cabo procesos de planificación que facilitan la urbanización y el desarrollo, sino que también poseen todo el conocimiento experto necesario sobre los asuntos relevantes en el área de intervención. La limitación fundamental de este enfoque radica en que excluye la aportación oportuna del conocimiento de las comunidades y otros sectores de la sociedad, esencial para diseñar estrategias viables y aceptadas por los sectores involucrados (Hernández Aja y González García, 2023). En la actualidad, el éxito en el proceso de planificación requiere que los sectores afectados se perciban como sujetos activos y no como objetos pasivos del proceso porque según lo describe Sabaté (2005), “la nueva ciudadanía se orienta hacia un futuro de participación más directa en la toma de decisiones y en la configuración de su propio entorno, dejando atrás las dinámicas de escucha o interlocución...”. Así, la participación ciudadana en todos los ámbitos políticos, y en especial en la planificación del territorio, se ha convertido en la actualidad en una parte esencial del propio proceso de planificación.

2.2. La participación ciudadana en el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña: buenas prácticas

2.2.1. Introducción general al Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña

Cuando evaluamos la viabilidad de implementar un curso de acción o proceso es necesario conocer a profundidad los detalles de aquello con lo que nos estamos comparando y que dieron lugar a los resultados que interesamos replicar, dígame el éxito en la consecución de las metas que a su vez garantizaron el éxito del proyecto. Familiarizarnos con tales detalles nos permite comparar aquello que desconocíamos con nuestros propios objetivos y aspiraciones (Monje Álvarez, 2011). En atención a esto, en esta sección y las siguientes se proporcionarán detalles sobre la participación ciudadana en el Proyecto ENLACE. Sus lecciones sobre planificación participativa sirven como punto de referencia para cualquier proyecto que valore la diversidad y que reconozca que la planificación con la participación ciudadana es una planificación que considera no solo el presente, sino también el futuro de nuestras comunidades y ciudades.

El Proyecto ENLACE es uno que afecta directamente aproximadamente 400 cuerdas de terreno (1.572 kilómetro cuadrado) en el corazón de la ciudad de San Juan, la capital de Puerto Rico. Esto representa aproximadamente 1.3 por ciento del territorio de la ciudad. Afecta directamente la calidad de vida de una gran población de muy bajos ingresos en la ciudad de San Juan que al comienzo del Proyecto ENLACE se contaron en unas 20,000 personas en las siete comunidades del Caño. También afecta directa e indirectamente al resto de la población en la zona metropolitana de las que solamente en el Municipio de San Juan se estiman 334,776 de conformidad con el censo federal del 2022⁴ (aproximadamente un 16.3 por ciento de la población estimada en la zona metropolitana que asciende a 2,043,941). Asimismo, por las implicaciones que representa la realización del proyecto, favorecerá infraestructura crítica como el aeropuerto internacional, cuya pista se está viendo afectada por el aumento del nivel del agua que no puede fluir debido al tapón que representa el Caño Martín Peña por carecer de flujo hidráulico. El costo del Proyecto ENLACE en el 2004 se estimó en más de \$700 millones (dólares americanos). Esto representó un gran reto, debido a que el gobierno de Puerto Rico lidia con una crisis fiscal desde el 2005 y en 2016 le fue impuesta una Junta de Supervisión Fiscal por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica que tuvo el efecto principal de despojar al gobierno de la Isla de su autoridad constitucional de aprobar el presupuesto fiscal.

La planificación e implementación del Proyecto ENLACE implica elementos sumamente complejos. Este proyecto integra siete comunidades que han evolucionado a lo largo de años de autogestión para abordar desafíos habitacionales derivados de la migración campo-ciudad, cuyo inicio se remonta a la década de 1930 [Véase Anexo A sobre el Proceso de ocupación de las márgenes del Caño Martín Peña]. Estas siete comunidades conforman actualmente el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña [Véase Anexo B que ilustra la ubicación de las comunidades en el Distrito]. Según el censo federal de 2000, la densidad poblacional promedio en el Distrito era de 28,300 habitantes por milla cuadrada, lo cual le calificó como uno de los lugares de mayor densidad poblacional en Puerto Rico. Según se informa en el PDI, a pesar de tener tasas de participación laboral y empleo superiores al resto de Puerto Rico, los ingresos de las familias se encontraban bajo los niveles de pobreza en mayor proporción que el resto de los residentes de San Juan y el resto de la Isla. En cuanto a dotaciones, el PDI revela la falta de un sistema de alcantarillado sanitario lo que conducía a niveles elevados de contaminación por coliformes fecales en el cuerpo de agua; y las precipitaciones, que cada vez tienen mayor

⁴ Annual Estimates of the Resident Population for Puerto Rico Municipios: April 1, 2020 to July 1, 2022 (PRM-EST2022-Pop. Source: U.S. Census Bureau, Population Division. Release date: March 2023).

frecuencia e intensidad, provocaban, y aún provocan, inundaciones frecuentes y el desbordamiento del sistema de alcantarillado pluvial, exponiendo a las personas residentes del Distrito al contacto con aguas contaminadas [Véase Figura 1].



Figura 1. Inundación más reciente de las comunidades del Caño Martín Peña por razón de las lluvias copiosas ocurridas el pasado 30 de octubre de 2023. (Utilizadas con autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)

El Proyecto ENLACE en sus inicios en el 2002 tuvo como objetivo principal la recuperación ambiental de 2.8 millas (4.634 kilómetros) del Caño Martín Peña, un canal de agua que es un poco más extenso, a saber 3.75 millas (6.035 kilómetros). Es una arteria del Estuario de la Bahía de San Juan, sistema natural del área metropolitana. Este estuario es el único estuario tropical incluido como parte del Programa Nacional de Estuarios que nace de la Ley de Agua Limpia de los Estados Unidos y que administra la Agencia Federal de Protección Ambiental.⁵ La misión del programa federal es proteger y restaurar la salud de los estuarios mientras se apoya la realización de actividades económicas y recreativas en éstos. En 2002, cuando dio comienzo el Proyecto ENLACE, el segmento del Caño Martín Peña objeto de la intervención estaba en estado crítico, en extremo degradado, contaminado y obstruido debido a la acción humana. De su ancho original de entre 200 y 400 pies en la sección Este, hoy se puede caminar de un lado a otro de sus márgenes imposibilitando el flujo hidráulico entre la Laguna San José y la Bahía de San Juan [Véase Anexo A]. El agua no fluye y, según señalado antes, cuando llueve las casas de las familias se inundan con el agua contaminada. Esto constituye un problema urbano y de salud pública al cual no se le daba ninguna atención por parte del gobierno de Puerto Rico hasta comenzado el Proyecto ENLACE.⁶

De conformidad con el PDI, son siete los componentes principales del Proyecto ENLACE, entre los cuales están, en lo pertinente, la planificación y cumplimiento con la política pública ambiental estatal y federal, la provisión de vivienda asequible tanto para quienes se afectan por las obras de recuperación del canal como para otras poblaciones y generaciones futuras; la provisión y mejoramiento de infraestructura en el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña; el desarrollo urbano mediante la configuración del espacio público y la articulación de la relación entre el Distrito y el Área Metropolitana de San Juan, lo cual incluye la intervención con la red vial, la configuración de manzanas en las comunidades y la provisión de espacios de calidad para la recreación. Tres de los componentes, en función de los cuales giran los demás son: la recuperación ambiental del Caño Martín Peña mediante su dragado; la participación

⁵ Véase: <https://estuario.org/que-es-la-corporacion-del-estuario/>

⁶ Ciencia Puerto Rico, Miden los niveles y tipos de bacterias en el Caño Martín Peña <https://www.cienciapr.org/es/external-news/miden-los-niveles-y-tipos-de-bacterias-en-el-cano-martin-pena#:~:text=El%20Ca%C3%B1o%20Mart%C3%ADn%20Pe%C3%B1a%2C%20en,en%20dicho%20cuerpo%20de%20agua..>

ciudadana real, efectiva y protagónica en cada etapa de la planificación e implementación del Proyecto incluyendo diseño y desarrollo; y el desarrollo socioeconómico que busca la integración de los y las residentes en el proceso económico productivo aumentando no solo el ingreso sino la posesión de bienes de capital. Tras 21 años de trabajo participativo, la participación ciudadana se erige como el pilar fundamental que ha impulsado todos los demás aspectos críticos para la implementación exitosa del Proyecto ENLACE. Esta participación ha generado respaldo, apoyo y defensa constantes, incluso en momentos en que las condiciones económicas de Puerto Rico sugerían un destino adverso. La visibilidad alcanzada gracias a la participación ciudadana ha atraído contribuciones económicas tanto del gobierno federal y estatal como el sector filantrópico en Puerto Rico y fuera de Puerto Rico, asegurando así la ejecución del Proyecto ENLACE según la planificación colaborativa con las comunidades.

2.2.2. La participación ciudadana en el Proyecto ENLACE: Requisito y principio fundamental

El activismo comunitario es inherente a la larga trayectoria de las comunidades del Caño Martín Peña. Su inclinación hacia la participación no puede atribuirse exclusivamente al Proyecto ENLACE. Cabe señalar que cuando el Proyecto ENLACE comenzó en el año 2002 ya existían trece organizaciones que desde diferentes perspectivas (social, económica, religiosa) brindaban apoyo y servicios a la comunidad. No es de extrañar que cuando el gobierno presentó la necesidad de la rehabilitación del Caño Martín Peña el primer reclamo del liderato comunitario fue el de la participación ciudadana en la planificación del proyecto. Por cincuenta años el área del Caño Martín Peña había sido objeto de “reflexión, estudio y planificación”, según lo expresa el PDI. Ninguna de tales propuestas anteriores había contado con la comunidad y los resultados manifiestos de la planificación sin la participación ciudadana se hicieron sentir en el fracaso de cada una de las propuestas. Cuando se anunció inicialmente lo que luego se conocería como el Proyecto ENLACE, las personas residentes en las comunidades reconocieron la necesidad de rehabilitar el cuerpo de agua. Sin embargo, también eran conscientes que esta acción necesariamente representaría su desplazamiento del lugar que constituía su hogar y, en un gran número de casos, el hogar de sus ancestros. De ahí su determinación y necesidad expresa de participar.

El temido desplazamiento y la gentrificación: Interés legítimo para participar

Cuando el proceso de planificar tocará aspectos que en nuestra tranquilidad cotidiana, todas y todos tenemos un interés legítimo en participar. En el caso de las comunidades del Caño su interés era evitar el desarraigo. La ubicación de las comunidades es privilegiada, céntrica y estratégica, a pasos del centro financiero de Puerto Rico, acceso a servicios públicos y privados, escuelas, universidades, instalaciones hospitalarias, transportación pública, empleos y comercios, entre otros [Véase Figura 2]. Tal ubicación pone en peligro la propia existencia de las comunidades debido a los procesos especulativos inmobiliarios. Si las iniciativas de desarrollos no se planifican de manera participativa, tales iniciativas, tanto las públicas como las privadas que se desarrollan en el área y el propio proyecto de recuperación ambiental que implica el dragado del Caño Martín Peña, muy bien podrían dar lugar al desplazamiento involuntario o la gentrificación del área teniendo como resultado un reemplazo involuntario de la población. Este panorama está muy presente en las y los residentes de las comunidades del Caño, porque lo vieron con la desaparición de las comunidades en el lado oeste del Caño Martín Peña. Tal desplazamiento se llevó consigo la diversidad que enriquece la ciudad. De ahí el reclamo legítimo de las comunidades del Caño de participar activamente y de forma inteligente. A fines de 2023 (mes de diciembre) otras comunidades cercanas a las comunidades del Caño están levantando

sus voces para denunciar el desplazamiento y la planificación exclusiva. Véase como ejemplo lo que está ocurriendo con una pequeña comunidad aledaña a las comunidades del Caño.⁷

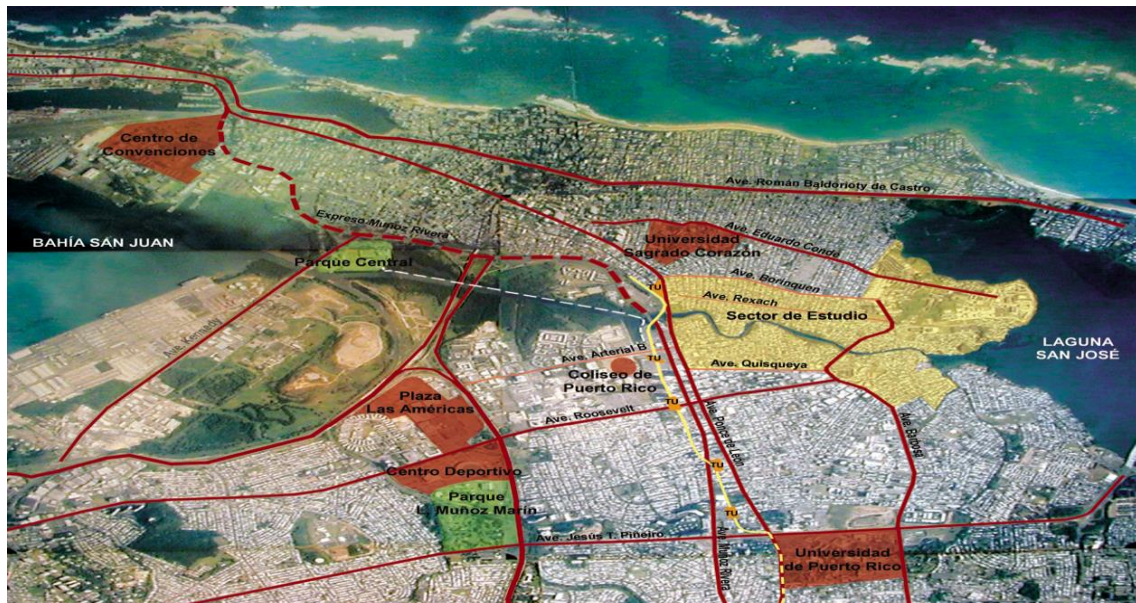


Figura 2. El Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña fue designado por la Junta de Planificación de Puerto Rico mediante Resolución el 3 de mayo de 2002. Sector marcado en amarillo es el área de estudio. (Utilizada con la autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)

2.2.3. Metodología de participación ciudadana en el Proyecto ENLACE

La metodología de participación ciudadana en el Proyecto ENLACE puede describirse como una en la que se planifica con la gente [Véase Figura 9]. Tal cual expresa Fuller Marvel (2008), en este enfoque no se indica ni se dicta a las personas participantes cuál será la respuesta a las preguntas ni el resultado de los procesos que se inician conjuntamente durante el proceso de planificación. El principio fundamental es que el o la profesional de la planificación (o cualquier otro participante del proceso de planificación o implementación) educa y facilita la participación activa de las personas en la definición de las metas y acciones necesarias para llegar a soluciones (Fuller Marvel, 2008). Según se detalla en la memoria del PDI, este enfoque participativo en el Proyecto ENLACE requirió alcanzar un consenso sobre el propio concepto de la participación y acordar un lenguaje común. Las y los profesionales involucrados en el proceso de planificación se percibieron como uno más dentro de la comunidad para acortar la distancia conceptual y sistémica de la relación profesional–facilitador(a)-residente. Se utilizó como punto de partida la definición de la visión y la misión del Proyecto ENLACE y se reforzó la noción del equipo proactivo y el aporte de saberes. Se valoró el conocimiento del liderato comunitario y los residentes con respecto a las necesidades de cada una de las comunidades.

El PDI puntualiza el modelo práctico de participación para abordar las necesidades del Proyecto ENLACE que integra tres componentes críticos: la comunidad, las alianzas y un plan integral (Fuller Marvel, 2008). Se aseguró la representación de las siete comunidades aledañas al Caño Martín Peña y se tuvieron en cuenta sus perspectivas a lo largo de la planificación y ejecución del Proyecto, lo que continúa fortaleciéndose a través de los 21 años desde su comienzo. Lo que comenzó con doce líderes comunitarios participando en el proyecto en representación de las y

⁷ <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/no-nos-queremos-ir-vecinos-de-la-calle-la-ceramica-resisten-ante-el-desarrollo-urbano-en-hato-rey/?r=90467>.

los residentes de sus respectivas comunidades, hoy son más de 100 líderes participantes activos, esto sin contar otros y otras colaboradores puntuales. Los y las residentes involucrados en el proceso de planificación e implementación forman parte de comités de trabajo que influyen en cada instancia del Proyecto ENLACE incluyendo los diseños de proyectos de vivienda e infraestructura en ejercicios de diseño participativo, la elaboración de la declaración de impacto ambiental del proyecto de restauración ecológica del Caño Martín Peña, la elaboración y aprobación de presupuestos, la determinación de usos temporales de terrenos vacantes y el acompañamiento a aquellas familias cuyas estructuras de vivienda se afectan por las obras del dragado del Caño y tienen que ser realojadas (acompañamiento de pares), entre otras actividades que constituyen pasos críticos para la realización del Proyecto ENLACE. Además, también forman parte activa del proceso decisional como miembros en la Junta de Directores de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y en la Junta de Fiduciarios del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. El liderato comunitario junto con las y los residentes realizan acciones de presión cuando el gobierno no responde a las necesidades del Proyecto ENLACE [Véase Figura 3] e, igualmente importante, celebran los logros, conforme avanza la implementación del PDI.

Figura 3. Marcha para denunciar acciones del gobierno contra el Proyecto ENLACE en verano de 2009. (Utilizada con la autorización del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)



2.2.4. Designación como Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña

La disposición de las y los residentes de las comunidades para formar parte del proceso de planificación encontró legitimación y dirección desde las primeras etapas del Proyecto ENLACE. El 3 de mayo de 2003 la Junta de Planificación de Puerto Rico designó el área comprendida para el Proyecto Estratégico de Rehabilitación del Caño Martín Peña como un Distrito de Planificación Especial mediante una resolución especial. La resolución emitida delegó a la Autoridad de Carreteras y Transportación el desarrollo del PDI y estableció los términos y condiciones para

dicha delegación. De conformidad con esta resolución, el diseño del PDI tenía que cumplir con el Artículo 23 de la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico*, Ley 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, que dispone la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de “fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación de Puerto Rico”. Determinó, entre otros, que en el proceso de elaboración del PDI y como requisito de éste, la agencia bajo cuya responsabilidad recaía la preparación, mantendría estrecha colaboración con la propia Junta de Planificación, con el Municipio de San Juan y las organizaciones comunitarias del área de estudio. Entre los objetivos delineados por la Junta de Planificación para el Proyecto, se destacan el ambiental: “Propiciar la rehabilitación del Estuario de la Bahía de San Juan, mejorar la calidad de sus aguas y el hábitat de su fauna y vida silvestre mediante el ensanche y dragado del Caño Martín Peña y una franja de conservación entre ambos márgenes del mismo.” En cuanto los objetivos socioeconómicos, se destaca “[m]ejorar la calidad de vida de los cerca de 30,000 residentes de las ocho comunidades especiales localizadas a ambos lados del Caño, en los aspectos de salubridad pública, vivienda, ordenamiento y calidad de los espacios urbanos; lograr una relación saludable y enriquecedora entre las comunidades del sector y su entorno urbano y natural; y propiciar la recuperación del potencial turístico, recreativo y educativo del Caño, y la participación de los residentes en las nuevas oportunidades para el empleo, el desarrollo de empresas y el aumento del valor de la tierra (plusvalía) que creará la rehabilitación y la reforma del lugar.” Como objetivo institucional dispuso “[p]ropiciar el desarrollo cívico y democrático a través de la participación de los residentes en los procesos de planificación y rehabilitación del área.” Entre otros procesos de coordinación para la elaboración del PDI, era requisito incorporar las iniciativas de organizaciones sin fines de lucro, las comunidades, el sector privado y otros sectores sociales que incidían sobre el Distrito. Se dispuso también que era requerido utilizar técnicas de planificación participativa durante el proceso de preparación del PDI, realizar reuniones periódicas con los y las representantes de las organizaciones de cada comunidad, y sugirió crear un concilio de las comunidades que serían afectadas por el PDI. La resolución especial también impulsó la formación de un Comité Asesor de Ciudadanos no residentes que también colaborara con la preparación del PDI. Una vez desarrollado el PDI, debía someterse a una vista pública. El resultado final, tras recibir comentarios, retornaría a la Junta de Planificación para su adopción y posterior recomendación al gobernador para su aprobación (Junta de Planificación de Puerto Rico, Resolución Plan Especial Caño Martín Peña, 3 de mayo de 2002). A partir de lo anterior podemos afirmar con certeza que la participación ciudadana que distingue al Proyecto ENLACE en la actualidad es parte integral del PDI desde su concepción inicial. No encontramos en la Resolución de la Junta de Planificación consideraciones de costos, de conocimientos, ni de la baja escolaridad que pudieran tener los y las residentes ni de su condición socioeconómica. Tampoco se dudó de cuánto podría aportar la comunidad al proceso de planificación. En cumplimiento con la política pública vigente, la participación ciudadana en el proceso de planificación del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña no era optativa, era un mandato de ley que debía cumplirse.

2.2.5. Prescripción de la participación ciudadana en el PDI y su resultado

El intenso proceso de participación ciudadana que llevó a la creación del PDI se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre septiembre de 2002 y octubre de 2004. Durante ese tiempo se realizaron y documentaron más de 700 actividades de participación ciudadana que más adelante se dirán. En estas reuniones participaron tanto personas dueñas de la tierra como personas sin titularidad alguna sobre el terreno. Se utilizó una metodología que emplea técnicas y herramientas de investigación, análisis e integración para estimular y permitir un proceso continuo de intercambio y retroalimentación con todos los actores del proceso, muy especial con las comunidades del Distrito y su liderato. El enfoque fue siempre participativo. Se utilizaron

diferentes procedimientos para apoyar que el liderato formara parte activa de todas las fases de la elaboración del PDI, incluyendo la identificación de problemas, la elaboración de una visión, elaboración de criterios de intervención y el planteamiento de metas, objetivos y estrategias. La participación fue directa y por delegación, se formularon recomendaciones y se tomaron decisiones.

El Proyecto ENLACE también coordinó la participación del sector gubernamental a escala municipal, central y federal, según especificado en la Resolución Especial de la Junta de Planificación y estableció un Comité Inter agencial que se reunió periódicamente durante el tiempo que duró la redacción del PDI. No obstante, la complejidad de este proyecto ha requerido otro sinnúmero de reuniones y coordinaciones durante etapas posteriores relacionadas con la implementación.

El documento final aprobado del PDI reflejó el proceso de planificación en el que la participación activa de la ciudadanía fue fundamental. Al presentarse en vista pública en la comunidad recibió un gran apoyo puesto que lo que en un principio era un proyecto de ingeniería se convirtió en un proyecto de planificación integral que habría de transformar la ciudad para beneficio de todas y todos. Como parte de las herramientas para asegurar su implantación se creó un anteproyecto de ley en cuya redacción participó el liderato comunitario. Tal anteproyecto de ley estableció la política pública para la implementación del PDI y aseguró los mecanismos necesarios para que la rehabilitación del canal y de las comunidades se realizaran según prescrito en el PDI. Aseguró la participación ciudadana por toda la vida del Proyecto ENLACE mediante el reconocimiento de la organización comunitaria incorporada como el G-8, Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña, en adelante G-8;⁸ propuso la creación de una nueva corporación pública que estaría a cargo de la implementación del Proyecto siguiendo la filosofía participativa y que estaría vigente por un término máximo de 25 años, renovable por cinco años más de ser necesario. La Junta de Directores de la Corporación estaría compuesta en un 45 por ciento de residentes de las comunidades que serían designados por el gobernador o gobernadora de Puerto Rico y por el alcalde o alcaldesa de la Ciudad de San Juan. Esta corporación pública sería responsable de obtener el financiamiento para la implementación del PDI.⁹ También creó el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña que aseguraría la permanencia de las comunidades y permitiría que los y las residentes sin título de propiedad pudieran tener un derecho real de superficie sobre el terreno en el que ubicaban sus hogares. Utilizando como vehículo la ley propuesta, 200 cuerdas de terreno público (0.786 kilómetro cuadrado) contenidas en el Distrito de Planificación Especial pasarían a manos de un fideicomiso comunitario (Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña) con una prohibición perpetua de enajenar. El fideicomiso se crearía a perpetuidad, sería de carácter privado y se tendría personalidad jurídica independiente. Una Junta Fiduciaria, de la cual residentes de las comunidades también serían integrantes, entre otros, tendría a su cargo la administración de este fideicomiso. Tener el control de la tierra haría posible la implementación de muchas de las acciones importantes y necesarias contenidas en el PDI, tales como la relocalización dentro del Distrito de las familias que se afectarían por las obras de rehabilitación ecológica del Caño, la construcción de nueva vivienda asequible, y la construcción o rehabilitación de la infraestructura de energía eléctrica, de acueductos y alcantarillados y vial. La herramienta del Fideicomiso de la

⁸ El G8 se incorporó como una organización privada sin fines de lucro, cuya junta directiva se compone del liderato comunitario de las trece organizaciones comunitarias que laboran para beneficio de las y los residentes de las comunidades aledañas al Caño Martín Peña. https://www.facebook.com/g8canomartinpena/?locale=es_LA

⁹ La Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña es un organismo gubernamental con personalidad jurídica propia que tiene la capacidad de emitir deuda y generar sus propios fondos. No obstante, a pesar de tener tal facultad en ley, hasta la fecha los fondos para el Proyecto ENLACE han provenido del fondo general del gobierno.

Tierra también aseguraría la provisión de vivienda asequible a perpetuidad en el Distrito en unos terrenos que por razón de las propias obras aumentarían su valor significativamente. Toda la deliberación que conllevó la creación de estos instrumentos fue parte del proceso de participación ciudadana en la planificación del PDI y fueron soluciones creadas conjuntamente entre el equipo técnico de profesionales y la comunidad. Luego de un intenso ejercicio de cabildeo en la legislatura de Puerto Rico por parte del liderato comunitario dirigido por el G-8, el 24 de septiembre de 2004 el anteproyecto se convirtió en Ley y hoy en día es la política pública que rige el Proyecto ENLACE.

El enfoque de desarrollo integral descrito y que domina el PDI requirió de un equipo interdisciplinario preparado en planificación, economía, trabajo social comunitario, arquitectura, ingeniería, biología, salud, arqueología, derecho, y relacionistas públicos, entre otros. También se buscó apoyo externo en universidades, desarrolladores, empresarios comunitarios, y organizaciones sin fines de lucro para nutrir el proyecto con perspectivas que enriquecieran el proceso de planificación. Junto con este equipo interdisciplinario, la participación protagónica de las y los residentes de las comunidades del Caño era un elemento esencial.

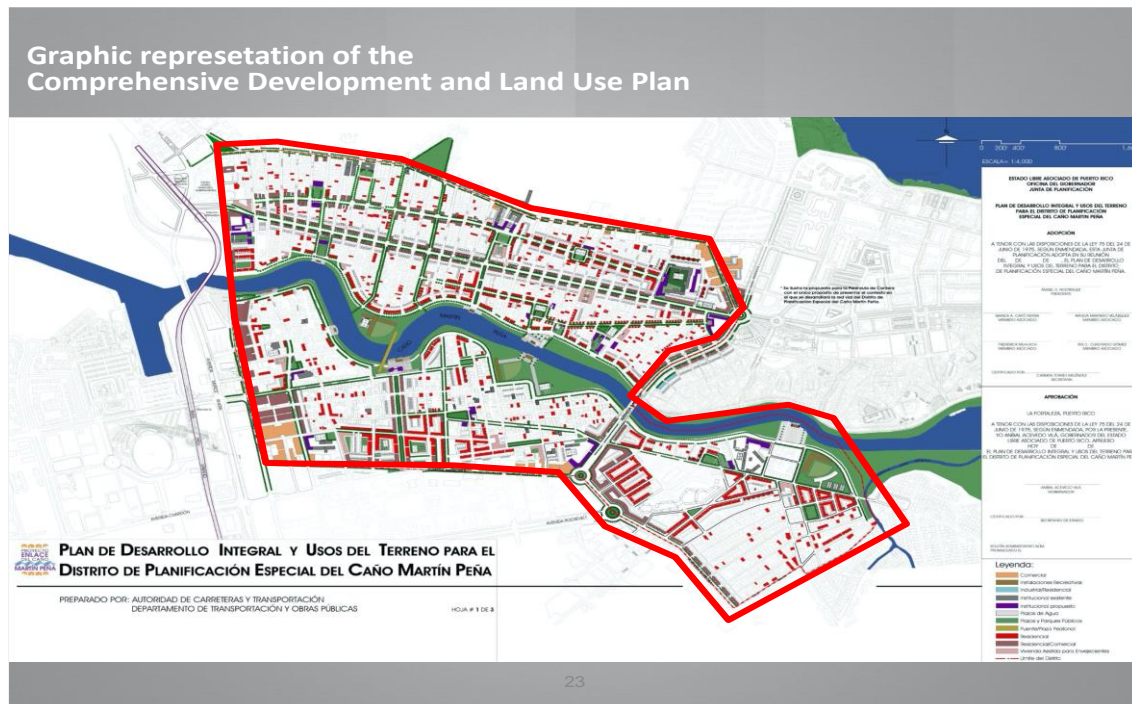


Figura 4. Representación gráfica del Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Caño Martín Peña (PDI). (Utilizada con la autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)

Durante cincuenta (50) años, se sucedieron propuestas destinadas a sanear el Caño Martín Peña y a desarrollar las tierras que ocupan las comunidades en el Distrito. Es importante destacar que ninguna de tales propuestas incorporaba la participación de los y las residentes de las comunidades, pero ninguna de ellas incorporaba la participación de las y los residentes. Ninguna de estas propuestas tuvo éxito ni pudo implementarse. La más reciente, se presentó al gobierno por la Cámara de Comercio de Puerto Rico en el año 2000. Era una intervención extrema que no tomaba en consideración las personas residiendo en las comunidades. Se nombró Los Jardines del Canal [Véase Anexo C que ilustra la propuesta de intervención de la Cámara de Comercio en 2000]. En contraste con tales iniciativas fallidas, el contenido del PDI es el resultado de un

intenso proceso de planificación participativa. Según el propio PDI, su modelo de desarrollo se basa en la capacidad de autogestión que prevalece en el Distrito tal como hemos descrito anteriormente. El PDI como resultado de un ejercicio participativo transforma un lugar olvidado y marginado y lo conecta con la ciudad a la vez que preserva su identidad [Véase Figura 4].

La Oficina de Participación Ciudadana

El Proyecto ENLACE creó la Oficina de Participación Ciudadana, en adelante OPC, y la ubicó físicamente en el Distrito. Esta oficina estaba dirigida por un profesional del trabajo social comunitario y el equipo de trabajo estaba compuesto por una persona adicional educada en tal disciplina y con experiencia, además de una asistente administrativa. Esta oficina tenía la responsabilidad de fomentar, coordinar y apoyar la integración de las personas residentes del Distrito al proceso de planificación. Hoy día, la OPC es parte de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y también ofrece servicios al Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. Según hemos señalado previamente, cuando el Proyecto ENLACE dio inicio, las comunidades del Caño Martín Peña ya tenían una larga trayectoria de organización. Simultáneamente, la política pública de la entonces gobernadora, Hon. Sila M. Calderón(2001-2004), era fomentar la inclusión activa y la voz de las comunidades (que caracterizaron como “especiales”) en los procesos de toma de decisiones. Esta política pública requería de las agencias e instrumentalidades públicas modificar su enfoque de intervención paternalista por un modelo que incorporara la capacidad y la voluntad de trabajo de las comunidades en la solución de sus problemas (*Ley para el desarrollo integral de las comunidades especiales*, Ley Núm. 1 de 1 de marzo de 2001, según enmendada). Dentro de este panorama, y de conformidad con la memoria del PDI, se diseñó una intervención por fases con las comunidades que incluyó: la presentación del Proyecto ENLACE con sus conceptos, metas y objetivos, según surgían de la Resolución Especial de la Junta de Planificación. Las presentaciones se llevaban a cabo mediante diversos mecanismos, como asambleas comunitarias, mesas redondas, talleres, boletines, hojas sueltas, presentaciones a grupos de interés y reuniones con el liderato comunitario. Según se recoge en el PDI, en las asambleas de comunidad se acopiaba información para la etapa del diagnóstico. Como parte de los trabajos en esas asambleas se seleccionó de entre los y las residentes un grupo consultivo integrantes de las comunidades que estarían a cargo de la provisión de información de cada comunidad en específico. En las etapas posteriores de la planificación del PDI, estos grupos consultivos se unieron al liderato comunitario en un grupo ampliado que fue adiestrado y que participó directamente en el proceso de toma de decisiones. La asamblea colectivamente identificaba los problemas que consideraba más urgentes y se localizaban en un mapa. Asimismo, la asamblea identificaba los aspectos positivos de la comunidad y articulaba los elementos de su visión para el futuro. Se brindaba apoyo a las organizaciones comunitarias existentes de acuerdo con sus necesidades o solicitudes presentadas por el liderato comunitario con el objetivo de fortalecerlas tanto organizativamente como en aspectos de liderazgo. Para ello se coordinaba con el sector público, privado, universidades y otras organizaciones ya fueran con o sin fines de lucro. Se establecieron alianzas con el sector público y privado y gran parte del trabajo era voluntario. Todas estas acciones tenían como objetivo promover y fomentar la participación e integración de las diversas organizaciones y fortalecerlas para lograr la participación efectiva en el proceso de planificación del PDI para el Proyecto ENLACE.

En las diversas etapas de la planificación se organizó y se coordinó la participación del liderato comunitario. En la etapa de prognosis, por ejemplo, se realizaron talleres para tratar en detalle aspectos relevantes del diseño del PDI e identificar soluciones conjuntas a los problemas planteados. En cada uno de estos talleres hubo personas expertas invitadas. Las discusiones fueron amplias y las dirigía el equipo de consultores. Según plasmado en el PDI, se discutió sobre

diseño urbano, sobre titularidad, la tenencia de la tierra, los fideicomisos comunitarios de tierra, el proceso de planificación y cómo se articularía la participación ciudadana una vez completado el PDI. Para el desarrollo de la prognosis y el escenario seleccionado, las reuniones con el liderato comunitario y los integrantes de los grupos consultivos fueron clave. En estas reuniones se discutieron en detalle las ideas y se afinaron las propuestas antes de llevarlas a discusión a las asambleas comunitarias.

Además, se implementaron estrategias que eran importantes para ampliar la conciencia pública sobre la condición ambiental del Caño Martín Peña e involucrar a la ciudadanía en general en la urgente necesidad de rescatar y preservar este cuerpo de agua. Como parte de estas estrategias se organizaron campañas de limpieza y recogido de basura. También se organizaron ediciones de “Caminando y corriendo por el Caño”, una carrera de 5K que atraía a cientos de personas que de otro modo nunca se hubiesen sentido confiados en visitar el área. Internamente, en cada una de las etapas de redacción del PDI, éste fue discutido con las organizaciones de base comunitaria, con los y las residentes y comerciantes de las comunidades. Según se informa en el PDI, en las etapas finales se proveyó copia del documento a las organizaciones comunitarias y se intercambiaron cartas con los acuerdos sobre los puntos de preocupación de las y los ciudadanos. Este proceso tuvo como resultado que el PDI desde sus inicios fuera un documento conocido, construido con y avalado por aquellas y aquellos que serían afectados con su implementación. En este proceso de planificación participativa, la organización del G-8 fue de vital importancia. Esta organización se incorporó formalmente en el 2004 y estaba constituida por el por el liderato comunitario de las trece organizaciones que ya funcionaban en las comunidades del Caño cuando comenzó el Proyecto ENLACE. La unión bajo el G-8 de esas trece organizaciones era la respuesta a la recomendación de la Resolución Especial de la Junta de Planificación de crear un concilio de las comunidades que serían afectadas por el PDI.



Figura 5. Reuniones comunitarias para la elaboración del PDI. (Circa 2006. Utilizadas con la autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)

Según nos orienta el profesor Aponte, la planificación como disciplina es un proceso continuo que requiere de la evaluación para ajustar y redirigir la acción. Es por esta razón que el PDI no se limitó al diagnóstico y actividades propias de la planificación y ordenación del Distrito, sino que incluyó recomendaciones para la participación futura. La responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas recomendaciones es de la OPC, que fue (y continúa siendo) el instrumento clave en el fortalecimiento del liderato comunitario y las y los residentes de las

comunidades en la redacción del propio PDI y luego en la participación ciudadana inteligente, activa, efectiva y constante [Véase Figura 5].

Tales recomendaciones para la participación futura se detallan a continuación y fueron críticas para la reciente revisión del Plan Maestro de Infraestructura Integral, en adelante PMII:

- “Mantener informados a las/los residentes sobre el progreso y la implementación del PDI.
- Desarrollar mecanismos para determinar los niveles de satisfacción de las/los residentes con los proyectos contenidos en el Plan.
- Proporcionar asistencia técnica y consolidar las organizaciones comunitarias dentro del Distrito para aumentar el nivel de participación en todos los procesos.
- Establecer redes de apoyo comunitario con los sectores público y privado.
- Incorporar la participación real y amplia de los residentes del Distrito en todos los programas de ENLACE.
- Servir de enlace entre el Proyecto y sus programas, y las organizaciones comunitarias durante el desarrollo de proyectos y actividades.
- Canalizar los esfuerzos de otras agencias públicas con actividades y proyectos dentro del Distrito.
- Promover y potenciar la organización de base de la comunidad.
- Actualizar las prioridades y necesidades identificadas en el PDI de 2004...”

En cuanto a la participación de la comunidad en el desarrollo del PMII, éste la describe como una central y destaca que se basa en las redes y programas robustos establecidos por la OPC a través de los cuales involucra a residentes de las comunidades en varios niveles. Al igual que con el PDI, la elaboración del PMII demostró que la planificación participativa es “una inversión estratégica en el desarrollo de capital humano”.

La elaboración del PDI y la actualización en aspectos de infraestructura mediante el PMII han sido completados exitosamente y cuentan con el favor de las y los residentes del Distrito. No obstante, el proceso de participación ciudadana en las comunidades del Caño Martín Peña, según antes dicho, es un compromiso continuo. En la fase de implementación el liderato comunitario se siente más comprometido que nunca. El liderato del G-8 sigue en aumento y está trabajando con la juventud para preparar un relevo generacional igualmente comprometido con la participación y con el desarrollo de sus comunidades.

2.3. La participación ciudadana en el Plan general de ordenación urbana del Distrito Norte de Alcorcón 1999: Un nuevo enfoque

El DAN forma parte de la zona metropolitana de Madrid e integra el entorno físico, social y económico compartido por quince municipios. Por su parte, Alcorcón es una ciudad de 33 km² ubicada a trece km del área metropolitana de Madrid. Tiene una población de 172,000 habitantes aproximadamente y su casco urbano está delimitado por polígonos industriales y vías importantes como M-50, M-40, A-5 y R-5. Alcorcón es uno de los 15 municipios que se conectan a través del Proyecto Arco Verde. Este Proyecto es uno desarrollado por la Comunidad de Madrid para que la ciudadanía pueda disfrutar de la naturaleza y otro de cuyos propósitos es conectar los tres parques regionales de la Comunidad, para crear un gran Corredor Verde que rodeará a Madrid y los municipios de su Área Metropolitana.¹⁰ El Arco Verde, según se informa, tiene tres

10 Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/arco-verde#:~:text=Arco%20Verde%20es%20un%20proyecto,el%20Anillo%20Ciclista%20de%20Madrid>. (última vez visitado 19 de noviembre de 2023).

objetivos principales, a saber, el aumento de la biodiversidad, la movilidad sostenible que se explica como la habilitación de un espacio de uso público en la naturaleza próximo a las ciudades, que conectará a la ciudadanía con los tres parques regionales y otros espacios ambientales a través de una red de caminos y senderos que estarán conectados con la red de transporte público y finalmente, muy relacionado con este trabajo, la participación social que describe como importante y que define como **la participación de todas y todos en la construcción de una iniciativa de futuro**. (Énfasis provisto.) El pasado 18 de octubre de 2023, la ciudad de Alcorcón fue elegida, junto a otras tres ciudades españolas, por la Organización de las Naciones Unidas a través de ONU Hábitat,¹¹ para colaborar en el plan de acción de la agenda urbana española que aspira a ciudades más sostenibles y saludables. En ocasión de hacer el anuncio de tal distinción, y según publicado en el periódico independiente *vivir Ediciones*, la alcaldesa de Alcorcón Candelaria Testa, se expresó sobre la gran responsabilidad que tal privilegio conlleva y se manifestó confiada acerca de que los retos que tienen por delante se superarán de la mano de la ciudadanía y poniendo en el centro las necesidades de ésta. Aquí la cita, según el periódico: *“tenemos claros los desafíos, los retos sociales, económicos y medioambientales que enfrentamos; tenemos a nuestro alcance las herramientas, para hacer las ciudades más sostenibles y saludables; y tenemos la enorme responsabilidad de ponernos en marcha para conseguirlo, siempre de la mano de la ciudadanía y poniendo sus necesidades en el centro para hacer de Alcorcón la mejor ciudad donde vivir”*.¹² (Énfasis provisto.)

El ámbito del DAN se propone en un plan parcial para una superficie de 12,3 millones de metros cuadrados de suelo clasificado como suelo no urbanizable rural, cuya edificabilidad potencial es de 4,8 millones de metros cuadrados de techo. Es una parte nueva que se añade al área metropolitana de Madrid. En ésta se propone la construcción de un número de viviendas que incluyen vivienda protegida privada y pública que, según explicó el profesor Ezquiaga en su conferencia del 11 de septiembre de 2023, será determinado a base de las necesidades que se identifiquen. También se edificará el equipamiento terciario que finalmente requiera el proyecto. Dadas las condiciones climáticas, que recientemente han demostrado la urgencia de tomar acción para mitigación y aún mayor adaptación, junto con las proyecciones sobre el Arco Verde y las intenciones de incorporar los terrenos del DAN a dicho corredor ecológico, el proyecto urbanístico propuesto plantea interrogantes y desafíos que hacen relevante su estudio y motivan el interés de contribuir con ideas para su desarrollo exitoso.

El DAN se propone como una nueva actuación cuya clave es imaginar y lograr la ciudad que se quiere. (Ezquiaga, clase magistral 2023). Más allá del aspecto físico espacial, los propulsores del DAN esperan que éste sea un proyecto innovador en la manera que incorpora otras voces. Se espera que en el proceso de planificación el experto tenga la capacidad de entender lo que las personas necesitan o aspiran y al mismo tiempo convertirlo en propuestas técnicas reales y viables. Para ello se requerirán estrategias articuladas colectivamente que integren diversas perspectivas y que den respuestas a las preguntas que llevarán al desarrollo del PGOU planificando para el presente y para las generaciones futuras. El colectivo al que aludimos debe incorporar residentes del Municipio de Alcorcón y de los municipios aledaños, los gobiernos locales, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro para quienes el DAN valor y significado. El escenario que finalmente se desarrolle en el PGOU tiene que ser capaz articular las consideraciones ambientales y de cambio climático, el hecho del

11 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

12 *vivir Ediciones*, 18 de octubre, 2023, <https://vivirediciones.es/alcorcon-elegida-para-plan-de-accion-de-la-onu/> (última vez visitado 19 de noviembre de 2023).

aumento en la población urbana, la necesidad de vivienda tanto asequible como de mercado para esta nueva población, los accesos a transportación de calidad, acceso a empleos, servicios de salud y hospitalarios, educativos, espacios de calidad para recreación y práctica de deportes y sobre todo, como bien expresó la Alcaldesa de Alcorcón, en el centro de la planificación tiene que estar la gente para la cual y con la cual debe crearse este nuevo espacio de ciudad. A modo de ejemplo, preguntas como la edad de nuestra población, cuál es la expectativa, ¿seguirá en aumento la edad promedio? O por otro lado, necesitamos de una ciudad que considere a las personas envejecidas, pero que también provea espacios atractivos para atraer a personas jóvenes en edad reproductiva. Considerar en la planificación el costo de la energía eléctrica tanto en relación con el cambio climático y el deber de mitigación de los gases de invernadero, así como también en relación con lo que representa para el costo de vida de la clase trabajadora, es una pregunta válida. ¿Equiparemos las nuevas viviendas con energía renovable? ¿A qué costo y quién lo paga? Y sobre la provisión de agua que cada vez está más escasa, ¿proveeremos sistemas de recolección de agua de lluvia para hacer las viviendas y las estructuras más eficientes y resilientes? Y nuevamente surge la pregunta, ¿a qué costo y quién paga? ¿Qué infraestructura gris se requerirá? ¿Utilizaremos la mejor tecnología disponible de cara al futuro o planificaremos una ciudad de futuro con tecnología diseñada para el siglo XX? ¿Se trabajará con una amplitud especial para las aceras para que puedan fluir en ellas personas con problemas de movilidad, o tal vez sistemas especiales para personas con necesidades especiales en la visión o audición y sus mascotas de servicio? ¿Cómo se dispondrá de los residuos sólidos, de las aguas usadas? ¿Cómo se manejarán las escorrentías y el agua de lluvia? En la actualidad con el cambio climático los episodios de lluvias son más intensos y por tiempo prolongado, elevaremos las viviendas para evitar la pérdida de propiedad y posiblemente la pérdida de vidas? La importancia de estas preguntas (y habrá otros cientos) es que todas afectan al ser humano y sus actividades y condicionan su calidad de vida. Para el DAN, están relacionadas con sus criterios de sostenibilidad por lo que no les son ajenas. Lo que sí se requiere es que las respuestas a estas preguntas surjan del trabajo en equipo en el que converjan todos los actores y se combinen los conocimientos empíricos de quienes están familiarizados anecdóticamente con el territorio y la experiencia técnico-teórica de aquellos y aquellas con conocimientos especializados. Facilitar el intercambio de estos saberes propicia la planificación participativa.

Del 19 al 28 de julio de 2022 la Asociación Puerta Oeste Alcorcón¹³, en adelante APOA, realizó una consulta inicial para conocer la opinión, la valoración y la percepción de la ciudadanía de Alcorcón sobre su municipio y de ese modo identificar áreas de oportunidad a considerar en la planificación de la transformación del DAN. Tal diagnóstico reveló, entre otros aspectos importantes que casi el 60% de las personas encuestadas percibían que el desarrollo propuesto traería oportunidades para el municipio y más del 60% mostraron interés en involucrarse en un proceso de participación para contribuir al desarrollo del DAN. El panorama que describe la breve encuesta realizada por APOA se distancia del proceso del DAN en sus inicios. Resulta interesante acotar nuevamente que el caso judicial que detuvo el proyecto inicial se litigó bajo aspectos procesales sobre la legislación aplicable al levantamiento del aplazamiento. No obstante, en palabras del profesor Antonio Azuela (2009) en ese pleito judicial había algo más que un aspecto de aplicación de legislación. Un tercero puede ver de manera clara que el bien que se buscaba proteger realmente era el valor ambiental de los terrenos del DAN y ese argumento no fue parte del proceso judicial, por lo que podría decirse que la verdadera razón para detener el proyecto propuesto inicialmente persiste y continuará siendo un gran reto en

¹³ APOA organiza a los propietarios mayoritarios de los terrenos de Alcorcón Norte. Su visión es crear entornos que respondan a las necesidades de las comunidades en las que trabajan y que éstas sean diseñadas de forma colaborativa con el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

esta nueva etapa del DAN. Al igual que en el caso del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, del cual había desconfianza principalmente porque un proyecto de justicia ambiental, como era éste, podía convertirse en un proceso de desplazamiento y gentrificación, la percepción de que el DAN urbanizará terrenos que deben mantenerse como suelos no urbanizables, en atención al valor ambiental, puede ser completamente cambiada si la ciudadanía y muy especialmente quienes tienen tal percepción son involucrados en el proceso de planificación y sus conocimientos, experiencias y sugerencias se toman seriamente en consideración.

La visión de que el DAN pueda ser un proyecto en el que se incorporen nuevas voces de modo que se asegure el éxito de su implementación puede convertirse en una realidad. Para ello, es necesario propiciar que el interés de la ciudadanía por participar del proceso de planificación del DAN, que se evidenció en la breve encuesta, se mantenga a largo plazo, por la vida del proyecto y más allá. También es necesario que aquellas voces que se oponen a la realización del proyecto, aunque mínimas según la encuesta, de igual forma sean incorporadas en la conversación.

2.4. Similitudes cualitativas y diferencias: DAN y Proyecto ENLACE

Aun cuando es difícil comparar numéricamente un proyecto en un país de la extensión territorial de España, 505,992 kilómetros cuadrados, con un proyecto en una Isla de 9,104 kilómetros cuadrados como Puerto Rico, en términos cualitativos, sí podríamos estar cerca. Por ejemplo, ambos son proyectos a largo plazo que impactan significativamente el área metropolitana en que se ubican; la ubicación de ambos proyectos es estratégica y privilegiada; ambos son proyectos muy costosos y el ejercicio de su planificación e implementación tiene que ser eficiente; ambos proyectos involucran el desarrollo o la recuperación de un recurso ambiental importante para la zona en que ubican, el Caño Martín Peña que conecta los cuerpos de agua del Estuario de la Bahía de San Juan y el Arco (Cordón) Verde que conecta los espacios públicos naturales importantes en la zona metropolitana de Madrid; ambos consideran medidas de adaptación al cambio climático; ambos valoran el desarrollo de espacios públicos de calidad para el disfrute de las personas; el Proyecto ENLACE y su Fideicomiso de la Tierra fue reconocido por la ONU Hábitat como una iniciativa innovadora y replicable en el campo de la vivienda, en el caso de Alcorcón, la ONU Hábitat distinguió al Municipio de Alcorcón seleccionándolo para colaborar en el plan de acción de la agenda urbana española que aspira a ciudades más sostenibles y saludables y aunque esta selección en este momento no implica directamente al DAN, no cabe duda de que la planificación de este territorio que será parte del Municipio estará influenciado y potenciará las buenas prácticas en materia de planificación del DAN; ambos juzgan que la planificación participativa es un elemento crítico en su desarrollo; y, el alcance de la conceptualización de ambos proyectos tiene como prioridad la ciudad que todos y todas queremos. Podrían identificarse otras similitudes, pero juzgo éstas como las más significativas [Véase Tabla 1]. En términos de las diferencias, una de gran importancia es cómo se capitaliza el proyecto del DAN que es uno de carácter privado, mientras que en el caso del Proyecto ENLACE su financiamiento es de carácter público; otra diferencia importante es que el DAN tiene ante sí un gran terreno vacante, un lienzo para diseñar la ciudad que el futuro demanda, mientras que el Proyecto ENLACE, que es una 13^{ava} parte del DAN, debió trabajar en un espacio con una de las mayores densidades poblacionales en Puerto Rico. El DAN consideró que en sus espacios pudieran desarrollarse megaproyectos destinados a la cultura y al ocio que atrajeran turismo e inversión, por su parte la planificación en el Proyecto ENLACE se pensó a escala humana al interior de las comunidades con posibilidad de tipología de mayor altura y densificación en los terrenos ubicados en las vías principales que rodean el Distrito de Planificación Especial.

Las prácticas de planificación participativa que han llevado al éxito al Proyecto ENLACE podrían servir como un referente para el DAN. No obstante, su valor disminuiría si intentáramos

presentarlas como una fórmula universal. Es necesario que el DAN (o cualquier otro proyecto que reciba la información) las pueda analizar para ver cómo pueden adaptarse a su propia situación. En cuanto a la variedad y cantidad de reuniones documentadas por el Proyecto ENLACE durante el término de 2002 al 2004, éstas eran las necesarias para lograr los objetivos colectivamente propuestos. En el caso del DAN en su nuevo comienzo es excelente que haya habido una encuesta como un primer acercamiento a la ciudadanía y que los resultados de esa encuesta estén disponibles. Dar a conocer tales resultados tiene que hacerse de manera intencional y reiterativa, es decir convertir esos datos en acciones concretas, tales como hojas informativas, información en la página web, una publicación más extensa periódicamente sobre las reuniones celebradas y los avances de las comunicaciones sobre el proyecto. Las acciones que se realicen en adelante requieren una estructura cierta y objetivos específicos con respecto a lo que se quiere lograr. Es importante, además, contar con la estructura para dar seguimiento a los compromisos que se contraen en las asambleas y reuniones. Esto puede lograrse con una oficina dedicada a la participación ciudadana con los profesionales adecuados y con presencia constante en el lugar del proyecto. En el caso del Proyecto ENLACE la Oficina de Participación Ciudadana contó con dos profesionales del trabajo social comunitario. Tal como en el caso del Proyecto ENLACE se visitaron las siete comunidades que se afectarían por el proyecto, podría ser beneficioso para el DAN analizar si una visita de orientación a cada uno de los municipios aledaños sería conveniente y que el objetivo primordial de tales visitas sea identificar personalmente los y las interesadas en participar en el proceso de planificación, tanto al nivel de gobierno local, como al nivel de las y los residentes. Una vez identificados tales grupos se clasifican por intereses y se establecería un itinerario de reuniones que constituirá la base para el comienzo del proceso de planificación participativa. El trabajo organizativo que realicen los profesionales del trabajo social tiene que ir de la mano con el trabajo técnico que realicen los y las profesionales de la planificación y arquitectura y con la comunicación constante y transparente. El proceso de planificación participativa se fortalecerá de conformidad con los objetivos colectivamente acordados, atendiendo siempre a los intereses centrales del DAN de desarrollar unos terrenos que a la fecha deben reclasificarse para hacer viable la urbanización que dejará beneficios económicos a sus dueños privados, pero que también ofrecen la oportunidad de un nuevo espacio de ciudad que pueda ser disfrutada por nuevos habitantes que añadan valor al Municipio de Alcorcón y al área metropolitana de Madrid.

2.5. El valor de la planificación participativa vis a vis su costo económico

La participación ciudadana es esencial en todas las etapas de la planificación urbana. La meta no es solo crear una ciudad, sino fomentar una comunidad diversa y vibrante que contribuya al carácter único del espacio urbano. Es una inversión significativa en tiempo, ya que, según la experiencia con las comunidades del Caño, las posibles controversias que pudieran retrasar el proceso de planificación se abordan mediante discusiones colectivas, y entre todas y todos se elaboran las soluciones. Si el factor económico fuera una consideración determinante para promover una participación amplia en el proceso de planificación, a modo de ejemplo podemos informar que, según información provista por el Proyecto ENLACE, fomentar la participación ha representado un costo inferior al uno por ciento de los gastos, ya sea calculado solo en función del presupuesto operacional o teniendo en cuenta el presupuesto consolidado que abarca proyectos de infraestructura y otros programas socioeconómicos.

3. Conclusiones

La participación ciudadana es parte integral del proceso de planificación urbana. Un gran ejemplo de los resultados que pueden esperarse son los que quedan demostrados en el Proyecto ENLACE. La trayectoria de planificación participativa en este último ha sido mucho más extensa que lo expuesto en este trabajo. El resultado de 21 años de participación continua, inteligente, reflexiva y activa ha sido la clave del éxito de este proyecto que parecía imposible. En 2024, no solo estamos más cerca de la recuperación ambiental de un cuerpo de agua que la ciudad había perdido, sino que la ciudad de San Juan ganó un espacio urbano al cual ya no tendrá que dar la espalda. También tenemos un liderato comunitario más educado, más consciente, y que aporta con mayor significancia a la ciudad. Ha quedado demostrado fuera de toda duda que participar no es una consulta al final del camino y que en muchas ocasiones tenemos que innovar lejos de la rigidez que las leyes y la reglamentación nos imponen. El principio operativo, citando de la planificadora Fuller Marvel (2008), es que “a planner is an educator and enabler who involves people in setting goals and charting the course for arriving at solutions and objectives. Planning is a process of listening to what people say they need and want, as well as what they can do for themselves. Engagement in a hands-on planning process can become a powerful tool if used.”

Igual que el Proyecto ENLACE, el proyecto del DAN tiene una gran responsabilidad con la sociedad presente y con la sociedad futura. Se trata de una extensión del área metropolitana de Madrid que permite imaginar la ciudad que se quiere según expresa el profesor Ezquiaga. La oportunidad que se le presenta para un nuevo plan también abre la puerta para sentar las bases de una nueva práctica de urbanismo en el que se escuchen todas las voces y que considere como socias indispensables las personas que se afectarán por el proyecto. Esto es, las actuaciones que finalmente se adopten en el plan tienen que ser diseñadas con la gente. La invitación a participar tiene que ser intencionada tanto a quienes interesan que el proyecto se realice como a aquellos que han expresado su oposición. Una recomendación concreta al DAN es la formación y ubicación en el área del proyecto de una oficina de participación ciudadana. Esta oficina tendría la responsabilidad de provocar que las personas quieran participar y asegurar que las personas encuentren las condiciones adecuadas para ejercer tal participación. Tiene que haber espacio para la educación y el equipo de planificadores, como indica Fuller Marvel (2008), será quienes eduquen y hagan posible que la participación sea efectiva e informada. Tomando como base los niveles de participación reseñados en este trabajo, el DAN tiene que adoptar los escalones o grados más altos, que incluyen la colaboración y los poderes delegados. Las actividades prácticas en estos niveles de participación tienen que comenzar con el desarrollo de una visión común, pues es la mejor forma de caminar juntas y juntos hacia un mismo fin. Tiene que haber espacio para la reflexión de manera que se generen nuevos procesos participativos y la información tiene que fluir de manera transparente y continua.

Procede concluir, entonces, citando del profesor Ezquiaga (2023) cuando llama la atención a que “El fortalecimiento de legitimidad social de la ordenación del territori[o] y urbanística demanda un empoderamiento cívico a lo largo de todo el proceso urbanístico, promoviendo un avance cualitativo en la naturaleza y alcance de los procesos convencionales de participación pública en la elaboración del planeamiento. El objetivo debe ser no sólo garantizar el derecho a la información, sino también los derechos a la negociación y a la participación en la adopción de decisiones. Para ello es necesario incorporar al proceso de planeamiento técnicas de consulta y fomento de la respuesta activa por parte de la ciudadanía, sustituyendo la mera audiencia indiscriminada del periodo de información pública previsto en las actuales legislaciones urbanísticas por un programa estructurado de consulta retroalimentada a lo largo de todo el proceso de elaboración del planeamiento.” Esta forma de leer y practicar la planificación



participativa para la ordenación territorial y urbanística sí existe y sí funciona. Es la práctica que se validó con el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico, y que ha sido reconocida por los gremios profesionales, expertos en el tema, con el Premio Paul Davidoff para Cambios Sociales y Diversidad en 2008 otorgado por la Asociación Americana de Planificación y, más recientemente en 2023, el Global Impact Award de la American Society of Landscape Architects. Ninguna de tales distinciones hubiera sido posible sin la participación de las y los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña. El Distrito de Alcorcón Norte tiene la excelente oportunidad de un nuevo comienzo. Abrazar la participación ciudadana según se practica en el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y adaptada a las necesidades específicas del DAN asegurará el éxito del proyecto.

Agradecimiento

La estudiante agradece a la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña por la información provista para este escrito y por las enseñanzas aprendidas durante los 18 años en que ha colaborado con este maravilloso proyecto.

Divulgación

La estudiante actualmente es parte de la Junta de Directores de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña. Del 2009 al 2021 formó parte de la Junta de Fiduciarios del Fideicomiso de la Tierra y durante ese término presidió por diez años dicha Junta.

	DAN	PROYECTO ENLACE
PROYECTO DE LARGO PLAZO	✳	✳
IMPORTANTE ÁREA METROPOLITANA	✳	✳
UBICACIÓN ESTRATÉGICA	✳	✳
PROYECTO COSTOSO	✳	✳
INCORPORA MEDIDAS AMBIENTALES QUE CONSIDERAN CAMBIO CLIMÁTICO	✳	✳
DESARROLLO DE ESPACIOS PÚBLICOS QUE MEJORAN LA CALIDAD DE VIDA	✳	✳
RECONOCIMIENTOS EXTERNOS	✳	✳
PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	✳	✳

El DAN estará conectado al Arco Verde que conecta tres parques regionales con otros espacios naturales.

El Paseo del Caño conectará de forma saludable a las personas con el recurso del Caño a la vez que protege su integridad.

*Imágenes tomadas de internet

Tabla 1. Similitudes DAN y Proyecto ENLACE

Nota aclaratoria: En los reconocimientos externos se considera que el terreno en el que será desarrollado el DAN es parte del Municipio de Alcorcón que fue seleccionado por ONU-Hábitat como uno de cuatro municipios en España para colaborar en el plan de acción de la Agenda Urbana Española.

Escalera de la Participación



Figura 6. Escalera de Arnstein (1969)

Información tomada de la internet. Diseño propio.

Espectro de la Participación Comunitaria de la Asociación Internacional para la Participación Pública

	Informar	Consultar	Participar	Colaborar	Facultar
Objetivo de la participación pública	Brindar al público una información equilibrada y objetiva que le ayude a comprender el problema, las alternativas, las oportunidades y/o soluciones.	Para obtener la opinión del público sobre el análisis, las alternativas y/o las decisiones.	Trabajar directamente con el público a lo largo del proceso para asegurarse de que las preocupaciones y aspiraciones del público se entienden y se consideran de manera consistente.	Asociarse con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de las soluciones preferidas.	Para poner la decisión final en manos del público.
Promesa al público	Le mantendremos informado(a).	Le mantendremos informado(a), escucharemos y reconoceremos las preocupaciones y aspiraciones, [e] informaremos sobre el grado en que las aportaciones del público informaron e influyeron en las decisiones.	Trabajaremos con usted para asegurarnos de que sus preocupaciones y aspiraciones se ven reflejadas directamente en las alternativas desarrolladas [e] informaremos sobre cómo las aportaciones del público informaron e influyeron en las decisiones.	Co-crearemos y coproduciremos soluciones con ustedes. Usted será un verdadero socio en la toma y la implementación de decisiones para [s]u comunidad. Sus consejos y recomendaciones serán incorporados.	Apoyaremos sus decisiones y trabajaremos para implementar soluciones. Usted es parte de la solución.
Ejemplos	Participación en reuniones; visitas en persona; hojas de datos; sitios web; publicaciones en redes sociales; mensajes de correo electrónico; reuniones a puerta abierta	Comentarios del público; grupos de enfoque; encuestas; reuniones públicas; herramientas de participación en línea; sesiones informales; paseos a pie; mapeo de la comunidad	Talleres de visión; encuestas deliberativas; reuniones cumbre; herramientas de participación en línea	Comités consultivos de residentes; comités consultivos ciudadanos; asientos en los consejos directivos; fomentar el consenso; tomad de decisiones participativa	Capacitación en materia de promoción; jurados residentes; presupuestos hechos por residentes; votaciones; decisión delegada

Figura 7. Espectro de participación pública de la Asociación Internacional para la Participación Pública (Tomado del ejercicio de Taller de Participación de Marta Bescansa y complementado con información sobre el mismo modelo en internet <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.srcity.org/DocumentCenter/View/28834/CE-Spectrum-Overview-Sp?bidId=>)

**Grados y modos de participación: Ezequiel Ander-Egg
(2000) Metodología y practica del desarrollo de la
comunidad, pp. 114-115.**

Autogestión

En este nivel cada uno interviene directamente en la toma de decisiones conforme con los lineamientos generales establecidos conjuntamente entre todas las personas involucradas (sea en un programa, un servicio o en una asociación). Este nivel de participación implica también el control operacional de todo cuanto se realiza. Se trata de "gestionar por uno mismo" y "gestionar según las propias normas", siempre que ello no afecte a los legítimos intereses de los otros y al conjunto de la sociedad.

← 6

5 →

Cogestión o trabajo en común

En este nivel se establecen mecanismos de codecisión y de colegialidad. Las decisiones se toman de manera conjunta y la ejecución es compartida.

Participación como influencia

Esta se expresa en la capacidad y posibilidad que tienen algunas organizaciones para influir mediante propuestas acerca de lo que se debe hacer o bien, presionando sobre los que en última instancia tienen el poder de decisión.

← 4

3 →

Participación por delegación

Esta forma de participar puede darse al interior de una organización cuando se delegan facultades de decisión o responsabilidades, cuando se cede a las personas involucradas en un programa la gestión de algunos servicios.

Participación como consulta

En este caso los responsables de realizar un programa o de prestar un servicio consultan (cuando quieren) solicitando sugerencias o alentando a que la gente exprese sus puntos de vista sobre lo que se va a hacer o se está haciendo. En este grado de participación se puede distinguir entre la consulta facultativa (se pide opinión si así lo quieren los que tienen el poder de decidir) y la consulta obligatoria, cuando dentro de la administración o del programa existen disposiciones que obligan a ello.

← 2

1 →

Participación como oferta-invitación

Grado o nivel más bajo de participación (en sentido estricto habría de denominarla pseudo-participación). Lo que se pretende es que la gente tome parte en la ejecución de las decisiones que toman otros. Son los de "arriba" quienes invitan a participar a los de "abajo", dejando intactas las relaciones de dependencia de unos respecto de otros.

Figura 8. Grados y modos de participación Ander-Egg (2000) (Diseño propio)



Figura 9. Metodología de participación en el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña (Utilizada con la autorización de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.)

La participación ciudadana en el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña fue un aspecto transversal en todas las etapas de la elaboración del proceso de planificación del Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña.

Referencias bibliográficas

Libros

Ander-Egg, E. (2000). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad: El método del desarrollo de la comunidad*. Grupo Editorial Lumen, Hvmánitas, Buenos Aires – México. (p. 113).

Fuller Marvel, L. (2008). *Listen to what they say: Planning and community development in Puerto Rico*. La Editorial, Universidad de Puerto Rico. (pp. 25 – 28; 225 – 227).

Monge Álvarez, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Programa de comunicación oral y periodismo, Neiva. [chrome-extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25070w/Seman2/Guia_didactica_CAP1.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25070w/Seman2/Guia_didactica_CAP1.pdf)

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2023). Informe de los objetivos del desarrollo sostenible. Edición especial. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210024938/read>

Artículos de revistas profesionales

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 – 224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>

Azuela, A; Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, (Año 1, N°. 16, primavera 2009).

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2023). La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano. *Ciudad y Territorio* (Vol. LV, N°. 217, otoño 2023, pp. 597-634). <http://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3>

García Herrera, L. M.; Sabaté Bel, F. (2005). Planeamiento urbano, participación ciudadana y gobernanza: el plan general de Santa Cruz de Tenerife (Tenerife, Canarias). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, (Vol. IX, 194:84). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-84.htm>

Hernández Aja, A.; González García, I. (2023). En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio*, (Vol. LV, N°. 217, otoño 2023, pp. 635 – 648). <http://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4>

Tonon, G. (2011) La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *KAIROS, Revista de Temas Sociales*. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis, Año 15. N°. 27. Mayo de 2011 (<https://revistakairos.org/kairos-27-indice/>)

Documentos administrativos

Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, Departamento de Transportación y Obras Públicas (2007) *Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña*.

Ayuntamiento de Alcorcón (2014) *Reglamento Orgánico Municipal, Carta de Servicios de Participación Ciudadana*. Texto consolidado a 01 de enero de 2014, revisado en 30/01/2014



Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina de la Gobernadora, Junta de Planificación (2002) *Resolución para designar el área comprendida por el Proyecto Estratégico de Rehabilitación del Caño Martín Peña como Distrito de Planificación Especial, delegar a la Autoridad de Carreteras y Transportación a desarrollar un Plan Especial de Usos del Terreno y establecer términos y condiciones para dicha delegación.*

Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña (2022) *Plan Maestro de Infraestructura Integral.*

Junta de Planificación de Puerto Rico, *Resolución Plan Especial Caño Martín Peña*, 3 de mayo de 2002.

Enlaces a periódicos y sitio web

Ecologistas en Acción. Anulada definitivamente la reclasificación del Distrito Norte de Alcorcón (2014, noviembre 21) Recuperado de <https://www.ecologistasenaccion.org/29000/anulada-definitivamente-la-reclasificacion-del-distrito-norte-de-alcorcon/>

Primera Hora. Proyecto ENLACE gana premio (2008, diciembre 4) Recuperado de <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/proyecto-enlace-gana-premio/>

Sin Comillas. Premian el Plan Maestro Integral de Infraestructura del Caño Martín Peña (2023, septiembre 3) Recuperado de <https://sincomillas.com/premian-el-plan-maestro-integral-de-infraestructura-del-cano-martin-pena/>

Sin Comillas. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña recibe el Premio Mundial Hábitat de las Naciones Unidas (2016, octubre 17) Recuperado de <https://sincomillas.com/el-fideicomiso-de-la-tierra-del-cano-martin-pena-recibe-el-premio-mundial-habitat-de-las-naciones-unidas/?print=print>

Torres Nieves, V.A. (2023, 9 de diciembre) “No nos queremos ir”: vecinos de la calle La Cerámica resisten ante el desarrollo urbano en Hato Rey. *El Nuevo Día*

(<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/no-nos-queremos-ir-vecinos-de-la-calle-la-ceramica-resisten-ante-el-desarrollo-urbano-en-hato-rey/?r=90467>)

Vivir Ediciones. Alcorcón es elegida para el plan de acción de la ONU (2023, octubre 19) Recuperado de <https://vivirediciones.es/alcorcon-elegida-para-plan-de-accion-de-la-onu/>

Jurisprudencia

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia núm. 4660/2014 de 7 de noviembre. STS 4660/2014, Recurso de Casación.

Leyes

España

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre 1978).

Ley 10/2019, de 10 de abril, Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (BOE, núm. 163, de 09 de julio de 2019).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015).



Ley 9/2001, de 27 de julio, Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOE, núm. 245, 12 de octubre de 2001).

Estados Unidos de Norte América

Federal Water Pollution Control Act, 33 U.S.C. §§2901-2909 (2012)

Puerto Rico

Ley de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA §§ 62-66c (2023)

Ley para el desarrollo integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, Ley Núm. 489 de 24 de septiembre de 2004, 23 LPRA §§ 5031-5066 (2020 & Supl. 2023)

Informe de investigación

Leboreiro Amaro, M.A. (2008). Espacio público, lugar de vida urbana. *Programa de investigación sobre los “Nuevos Espacios Públicos y la Vivienda del Siglo XXI”*, pp. 79 – 107; 92 Coordinación de José Fariña Tojo, Instituto Juan de Herrera

Documentos profesionales

European Council of Spatial Planners (2015) *Carta Europea de la Democracia Participativa en los Procesos Urbanísticos*,

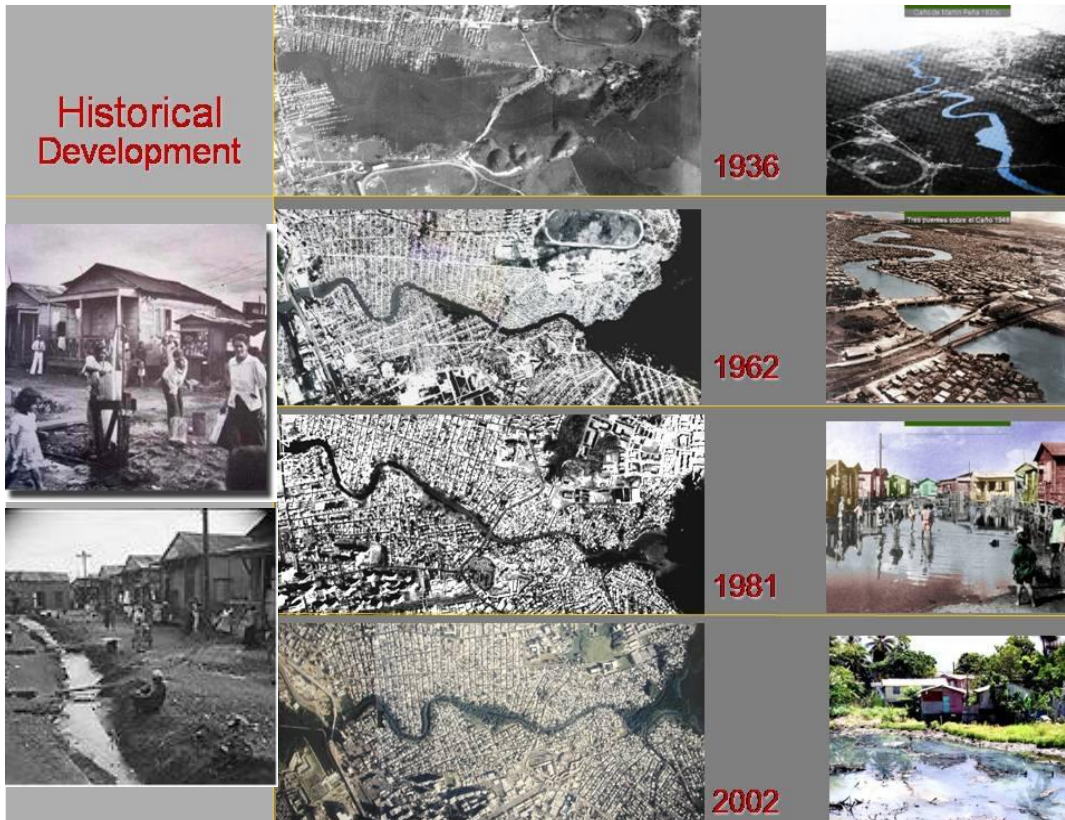
<https://ectp-ceu.eu/2015-european-charter-on-participatory-democracy/>



Listado de abreviaturas

- DAN Distrito de Alcorcón Norte
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- OPC Oficina de Participación Ciudadana
- PDI Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña
- PGOU Plan General de Ordenación Urbana
- PMII Plan Maestro de Infraestructura Integral
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 4660/2014

Anexo A. Proceso histórico de ocupación de los márgenes del Caño Martín Peña

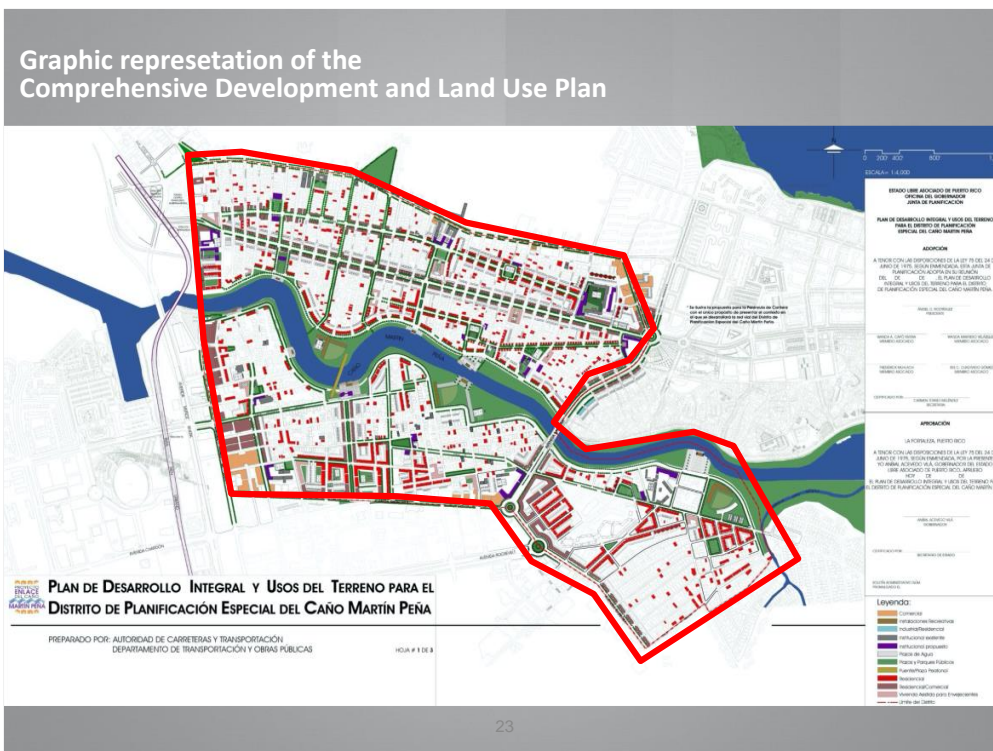


La ocupación y las actividades humanas fueron degradando el cuerpo de agua que es parte importante del Estuario de la Bahía de San Juan que se ilustra abajo.

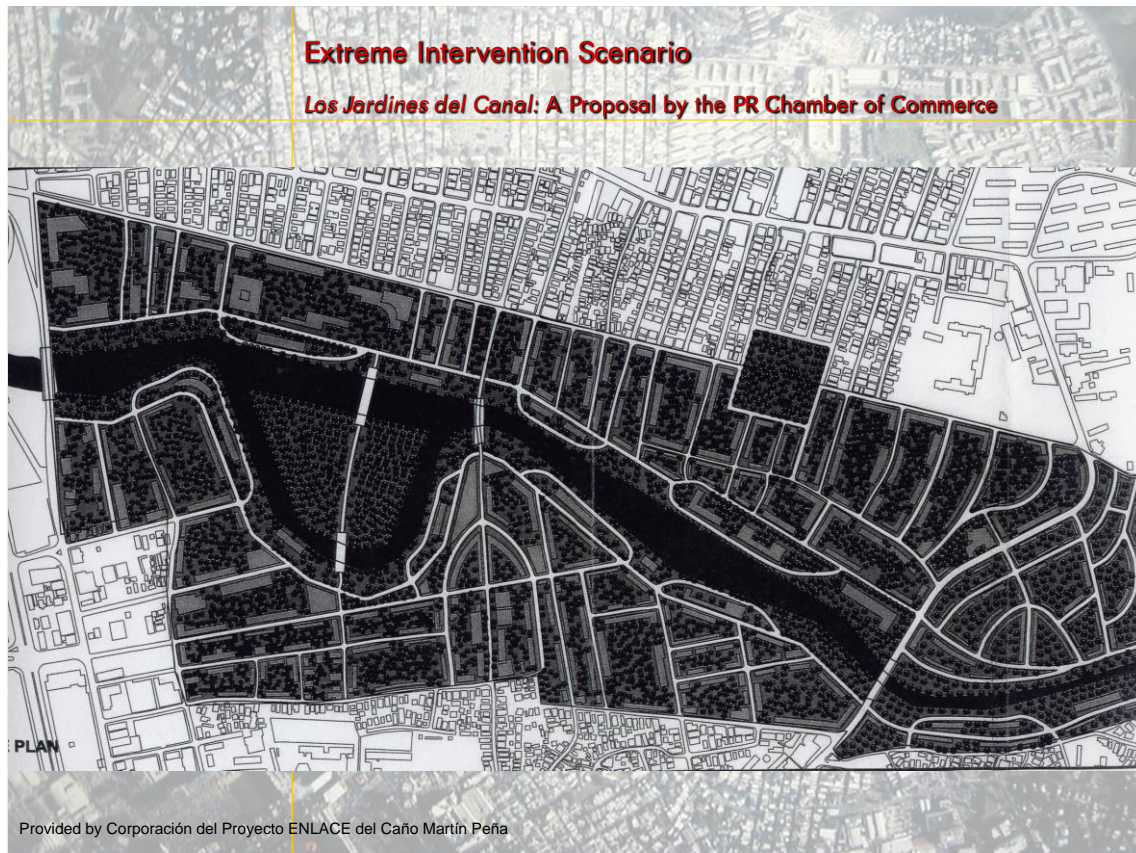


Estuario de la Bahía de San Juan

Anexo B. Ubicación de las comunidades del Caño Martín Peña en el Distrito de Planificación Especial y representación gráfica del plan de desarrollo integral para el Distrito.



Anexo C. Intervención extrema propuesta por la Cámara de Comercio en 2000.



En el año 2000, la Cámara de Comercio propuso al gobierno una intervención extrema titulada Los Jardines del Canal. Esta propuesta consideraba el desplazamiento de las familias residentes en las comunidades del Caño y convertir el área en una de carácter turístico, tipo bosque jardín. El diseño no tomó en consideración las voces de tales familias y contó con su total oposición.

Anexo D. Planificación participativa para la preparación del Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña



Method





Over 700 community outreach activities

- Town meetings
- Round tables with public and private sector representatives
- Workshops
- Meetings
- Integration of the younger population; schools
- Exposure to successful similar experiences
- Orientation on acquisition and household relocation issues
- Quarterly newsletter; videos
- Evaluation
- Agreements
- Integration of Community Based Organizations: *Grupo de las Ocho Comunidades, Inc.*
- Focus groups
- Job opportunities

Provided by Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña

La participación ciudadana durante el proceso de planificación participativa para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña tuvo lugar durante el 2002 al 2004. En estos dos años se documentaron más de 700 actividades de alcance comunitario.

Anexo E. Proceso de participación intensa en 2009 (enmienda a la Ley 489.



Asamblea en la comunidad de Israel-Bitumul en el 2009. En ésta se explicó a las y los residentes el alcance de una medida legislativa que afectaba el Proyecto ENLACE.