

Michael J. Thomas

*Principal Lecturer in Urban
Planning School of Planning
Oxford Brookes University.*

Planning; a problem area within a crisis

In a very influential article Robert Beauregard (1991) argued that planning is facing an abyss brought about by the transition from the certainties of modernism and its substitution by the indeterminate nature of post-modernism. The character of this abyss can perhaps be described by saying that planning faces a crisis which has two parts. The first part is bound up with the overall effects of the collapse of the modern political project from which planning gained its legitimacy. The second is more particular to planning and relates to the a crisis within its internal culture which is itself entirely modernist. What I want to argue in this paper is planning does not have to fall into the abyss, but the reconstitution of planning cannot be undertaken solely from within the culture of planning but it needs to situate itself within and contribute to the debate in the larger arena of "postmodern politics" and particularly in the environmental debate which goes under the banner of sustainability. I will consider the political changes which have affected late 20th century society before going on to look at how planning could operate within this changed situation. I will then present some tentative conclusions which argue that planning's role in the sustainability policy agenda may be more limited than is usually assumed.

The political crisis will be presented from a broadly leftist prospective because the left has experienced the changes in the last twenty years or so in an acute form leaving it in a position of almost total disarray. Thus it is not surprising that the arguments on the left have been the most profound as it seeks to reorientate itself to the new conditions of the late twentieth century. The essentials of this argument are familiar; the social effects of economic changes leading to the decline of the industrial working class and the subsequent decline in support for mass class based political parties the growth of global economic systems with the concomitant reduction in the power of national political forces to control economic change the failure of socially progressive politics to deliver economic security for large portions of the population and the increasing sense that the alternative non-capitalist version of modernity offered by socialism was actually untenable. Over all this is the spectre of the sudden collapse of the "really existing socialist" states of Eastern Europe.

So whilst the current period might be celebrated by the western capitalists as finally demonstrating the superiority of liberal free market systems over all others (although with less conviction than in the short-lived heady times following the "winning" of the cold war) the same period on the left has been marked by intense argument about what should be the new strategy in these changed times. In fact this has involved more than a discussion of new strategy but has required a far reaching analysis of the political crisis and a rethinking of basic theoretical positions. The basis of older beliefs and positions has disappeared or been rendered unacceptable. The prospect of revolution looks very unlikely and even its desirability is challenged.

Planeamiento y Democracia Radical

Planeamiento: un área problemática en una crisis

En un artículo muy influyente, Robert Beauregard (1991) señalaba que el planeamiento afronta un abismo producido por la transición de las certidumbres del modernismo y su sustitución por la naturaleza indeterminada del postmodernismo. Quizás el carácter de este abismo pueda describirse afirmando que el planeamiento afronta una crisis que tiene dos partes. La primera parte tiene que ver con los efectos globales del fracaso del proyecto político moderno, del que el planeamiento obtuvo su legitimidad. La segunda está más ligada al planeamiento y se relaciona con una crisis dentro de su cultura interna que es ella misma enteramente modernista. Lo que yo quiero proponer en esta ponencia es que el planeamiento no tiene que caer en el abismo, pero la reconstitución del planeamiento no puede ser acometida por sí sola desde el interior de la cultura del planeamiento, sino que necesita situarse dentro y contribuir al debate en la esfera mayor de la "política postmoderna" y en especial en el debate medioambiental que se esconde bajo la etiqueta de sostenibilidad. Tendré en cuenta los cambios políticos que han

afectado a la sociedad de finales del siglo XX, antes de pasar a analizar cómo podría funcionar el planeamiento en esta cambiante situación. A continuación, presentaré algunas conclusiones provisionales que indiquen que el papel del planeamiento en la agenda de la política de sostenibilidad pueda ser más limitado de lo que se asume normalmente.

La crisis política será presentada desde una perspectiva abiertamente de izquierdas, puesto que la izquierda ha experimentado cambios trascendentes en los últimos veinte años o así, dejándola en una posición de casi total desarraigo. De este modo, no es de sorprender que los argumentos esgrimidos por la izquierda hayan sido los más profundos, ya que busca reorientarse a sí misma hacia las nuevas condiciones de finales del siglo XX. Los factores imprescindibles de este argumento son familiares; los efectos sociales de los cambios económicos conducen al declive de la clase obrera industrial y al consiguiente declive del apoyo a los partidos políticos que se basan en la clase de masas; al crecimiento de los sistemas económicos globales, con la reducción concomitante del poder de las fuerzas políticas nacionales para controlar el cambio económico; al fracaso de las políticas socialmente progresistas para llevar seguridad económica a grandes porciones de la población; y a la creciente opinión de que la ver-

Class politics looks like a thing of the past the state is no longer seen as the benevolent institution it was and capitalism even if in crisis shows no signs of collapsing.

A useful way of examining the theoretical and strategic reformations taking place on the left is to focus on the work of Laclau and Mouffe (1987 and after). These two and especially Mouffe, have begun to articulate a theoretical position that is both critical of classical Marxism as well as the modern project and have gone on to present an analysis of politics in the late twentieth century together with a sketch of how the left should respond to these conditions. Although many others have argued that their work is deeply flawed (for example Geras, Aronowitz) nevertheless it has stimulated a wide ranging debate. The basic arguments can be summarised as follows:

1. Rationalism as the fundamental basis of modernity has two forms "scientific" and "assertive". Rejecting the first the so-called antifoundationalist position, that is to argue that there is no single rational basis on which human society should be designed, makes it possible to emphasise the second, in which we assert the values and rights which society should adopt.
2. The assertions we can make would be the same as those which are declared to be basic human rights by liberals, therefore we should take liberal declarations at their face value.
3. The politics of class conflict has been replaced by a much more pluralist structure based on multiple identities as a consequence political practice will be radically different and much more disorganised.
4. The nature of the new politics can be summed up in Mouffe's phrase "the return of the political".

Developing the argument

I want to develop argument about the nature of the political conditions which confront the future practice of planning by firstly drawing on the work of several writers, including Agnes Heller, Nancy Fraser and Jürgen Habermas, before returning the discussion to Laclau and Mouffe. Agnes Heller in her essay "The Concept of the Political Revisited" (1990) states that "the concretization of the universal value of freedom in the public domain is the modern concept of the political". This definition leaves the actual nature of the things which enter this domain undefined, thus what becomes political depends on people articulating an issue in the public domain as something which raises questions of freedom. (1990 p. 123). However not all issues

sión alternativa no-capitalista de modernidad ofrecida por el socialismo era actualmente insostenible. Por encima de todo esto se encuentra el espectro del fracaso repentino de los "verdaderos estados socialistas existentes" de Europa del Este.

Así que mientras el período actual podría ser motivo de celebración para los capitalistas occidentales, ya que se demostró finalmente la superioridad de los sistemas liberales de mercado libre sobre todos los otros (aunque con menos convicción que en las épocas efímeras que siguieron al "triumfo" de la guerra fría), en la izquierda el mismo período ha estado marcado por intensas discusiones sobre lo que debiera ser la nueva estrategia en estos tiempos de cambio. De hecho, esto ha acarreado más de un debate sobre nuevas estrategias pero ha precisado un análisis muy exhaustivo de la crisis política y un reformulamiento de las posturas teóricas básicas. La base de las antiguas opiniones y posturas ha desaparecido o se ha vuelto inaceptable. No parece muy probable que se produzca una revolución e incluso se desafia su aceptabilidad. La política de clases parece una cosa del pasado, el Estado ya no es visto como la benevolente institución que fue y el capitalismo, aún cuando se encuentra en crisis, no da señales de que se vaya a derrumbar.

Una forma útil de examinar las reformaciones teóricas y estratégicas que se suceden en la izquierda es centrarse en el trabajo de Laclau y Mouffe (1987 y posteriores). Estos dos, y en particular Mouffe, han comenzado a expresar con claridad una postura teórica que es una crítica tanto del marxismo clásico como del proyecto moderno, y a continuación han presentado un análisis de la política de finales de siglo junto con un diseño de cómo debería responder la izquierda a estas condiciones. Aunque muchos otros han indicado que su trabajo es profundamente defectuoso (por ejemplo: Geras, Aronowitz), no obstante esto ha servido para fomentar una discusión de gran alcance. Los argumentos básicos se pueden resumir de la siguiente forma:

1. El Racionalismo, como base fundamental de la modernidad, tiene dos formas: "científica" y "aseverativa". Rechazar la primera, la denominada postura anti-fundacionalista, que consiste en señalar que no existe base racional sencilla sobre la que se deba diseñar sociedad humana alguna, facilita la enfatización de la segunda, en la que se aseveran los valores y derechos que la sociedad debiera adoptar.
2. Las aseveraciones que podemos realizar serían las mismas que aquéllas que son declaradas por los liberales como

entering the public domain are necessarily concerned with the universal value of freedom. It follows from this that the public domain is potentially much larger than that which at any time is constituted by what is defined as political with reference to the freedom value. It remains possible for matters in the public domain to be considered without being defined as political, thus Heller says "if the issue has no connection with freedom in the public eye one discusses "policies" not politics in order to indicate the difference (1990 p. 125). Of course it is always possible for people to transform policies to politics or vice versa. This may be an interesting prospective on the progression of issues in the various examples of consensus building, it may be possible to say that much of the debate initially at least is concerned with defining what issues can be dealt with as policies and those which raise freedom questions. It might be better, for example, to regard all issues dealt with by the planning process are political unless they are defined by common consent as non-political and therefore can be dealt as "technical" policies.

Heller asks in another essay (1990 p. 147-150) what distinguishes modern from premodern societies? The essence of the distinction she argues can be summed in the characterisation of modern societies as based on arrangements of "symmetrical reciprocity" compared to the pre-modern "asymmetrical reciprocity". "Monarchy is the natural rule in a world of asymmetrical reciprocity" whereas "one can assume that democracy is the natural rule in a world of symmetrical reciprocity". In an aside Heller says that tyranny can be much more dangerous in the symmetrical situation because of the potentiality for totalitarianism (p. 149).

A point made by Heller is important in counteracting the abyss scenario of Beauregard and others. She reminds us of the experimental nature of modernity, it has not yet achieved the ability of a *longue duree* survival. The significance of this remark is the absence of the many different types of social and political arrangements which existed within pre-modern societies. So while the quality of symmetric reciprocity is the distinguishing feature of all modern societies so far only a few examples have emerged and the survival of the basic form in many versions has yet to be established. The collapse of one version even one so deeply flawed as communism should not be taken to denote an end to the experiment. In this sense Habermas' view of modernity (1985) as an incomplete project is correct. From this point of view the abyss school is guilty of taking too narrow a prospective if as Z Bauman (1990) says postmodernism is modernism taking a cool look at itself and becoming convinced of its own impossibility, it still remains possible to accept this view not as a prelude to the abandonment of the modern project or experiment but the realisation of the contingent nature of the whole experiment. In other words there is no final completion of the project/experiment nor is there in practical terms a perfect social form that it will assume. In fact according to Heller the conversion of modernity into a *longue duree* will be marked by the emergence of multiple political forms all exhibiting "symmetrical reciprocity".

derechos humanos básicos, por lo tanto, debiéramos tomar declaraciones liberales en su significado literal.

3. La política del conflicto de clases ha sido reemplazada por una estructura mucho más pluralista, basada en identidades múltiples; en consecuencia, la práctica política será radicalmente diferente y estará mucho más desorganizada.
4. La naturaleza de la nueva política se puede resumir en la fase de Mouffe, "el retorno de lo político".

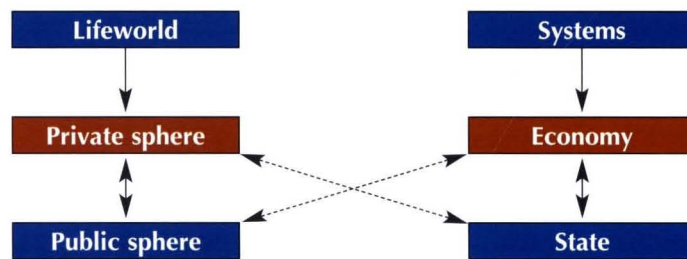
Desarrollo del planteamiento

Quisiera desarrollar el planteamiento sobre la naturaleza de las condiciones políticas que hacen frente a la práctica futura del planeamiento, inspirándome, en primer lugar, en el trabajo de varios escritores, incluyendo Agnes Heller, Nancy Fraser y Jurgen Habermas, antes de trasladar el debate a Laclau y Mouffe. Agnes Heller en su ensayo "The Concept of the Political Revisited" (*El concepto del regreso de lo político*) (1990), afirma que "la concretización del valor universal de libertad en el dominio público es el concepto moderno de lo político". Esta definición deja a la naturaleza actual de las cosas, que entran en este dominio, indefinida; de este modo,

lo que se convierte en político depende de la gente que articula un tema en el dominio público como algo que plantea cuestiones sobre la libertad (1990, pág. 123). Sin embargo, no todos los temas que se encuentran dentro del dominio público tienen necesariamente que ver con el valor universal de libertad. De esto resulta que el dominio público es potencialmente mucho más grande de lo que en cualquier momento está constituido por lo que se define como político con respecto al valor de libertad. Sigue existiendo la posibilidad de que los asuntos del dominio público sean observados sin ser definidos como políticos, así Heller afirma "si el asunto no tiene conexión con la libertad en el ojo público, estamos hablando de «políticas», no de «política», para indicar la diferencia" (1990, pág. 125). Evidentemente, siempre es posible que la gente pueda transformar las políticas en política o viceversa. Esta puede ser una perspectiva interesante sobre la progresión de los asuntos en los diversos ejemplos de la construcción del consenso; quizás se pueda afirmar que gran parte del debate, al menos inicialmente, consiste en definir lo que los temas puedan tratar como políticas y aquellas que planteen cuestiones sobre la libertad. Por ejemplo, quizás fuese mejor considerar que todos los asuntos tratados por el proceso de planeamiento son políticos, a menos que sean definidos

The significance of the concept of the public sphere

If the solution to the malaise of western liberal societies is necessarily within the context of democracy of one type or another, what is the problem of “really existing democracies”? It is significant that democracy is the reference point of all the authors considered here. In one way or another a series of failures have been identified which highlight aspects of the relations between the state, the economy and civil society. The question might be constructed in the form, in what way does the present relationship need to be transformed in order to bring it nearer to a condition which could be described as democratic? From this critical position the debate has focused on the role and nature of the public sphere as the central place in which democracy is located. In the classical view the public sphere is located outside the state but holds the state responsible to it, or at least accountable if not in control of it. The publication in 1989 of Jürgen Habermas “The Structural Transformation of the Public Sphere” stimulated a renewed discussion on the nature of the public sphere and political life generally. In his social theory Habermas distinguishes between two action contexts; lifeworld and systems each of these is subdivided into a private and a public sphere, and systems into the economy and the state.



Each of these, system and life-world can be characterised according to six basic features; functionality, intentionality, linguisticity, normativity, consensuality and strategicality. Systems emphasise functionality, intentionality and strategicality, whilst the life-world stresses normativity, linguisticity and consensuality. N. Fraser (1989) argues that it is impossible to distinguish clearly between the two in these terms since the distinguishing features are not exclusive to one or other. For example in the family (which is part of the Lifeworld private sphere) there is functionality, etc.

A central point in Habermas' analysis is the relationships between the lifeworld and systems. Within the lifeworld or what Habermas also refers to as “socially integrated action contexts” agents co-ordinate their actions with each other by reference to an intersubjective consensus on norms values and ends. This consensus is achieved through speech and interpretation. In contrast “system integrated action contexts” ope-

como no-políticos por la opinión general y, por lo tanto, puedan tratarse como políticas “técnicas”.

En otro ensayo (1990, págs. 147-150), Heller se pregunta lo que distingue a las sociedades modernas de las pre-modernas. La esencia de la distinción que ella propone se puede resumir en la caracterización de las sociedades modernas, como aquella que se basa en las disposiciones de “reciprocidad simétrica” comparada con la “reciprocidad asimétrica” pre-moderna. “La monarquía es la norma natural en un mundo de reciprocidad asimétrica” por cuanto “se puede asumir que la democracia es la norma natural en un mundo de reciprocidad simétrica”. En un escrito aparte, Heller afirma que la tiranía puede ser mucho más peligrosa en la situación simétrica, a causa de la potencialidad de que se convierta en totalitarismo (pág. 149).

El aspecto señalado por Heller es importante para contrarrestar el marco hipotético del abismo de Beauregard y otros. Ella nos recuerda la naturaleza experimental de la modernidad, que aún no ha alcanzado la capacidad para perdurar en el tiempo. La importancia de esta observación reside en la ausencia de muchos tipos diferentes de medidas sociales y políticas que existían en el interior de las sociedades modernas. Así que mientras la calidad de la reciprocidad simétrica

es el rasgo diferenciador de todas las sociedades modernas, hasta ahora sólo han surgido pocos ejemplos y la supervivencia de la forma básica en muchas versiones aún tiene que establecerse. El fracaso de una de ellas, aún cuando se trata de una versión tan profundamente imperfecta como el comunismo, no debiera tomarse como un indicador del punto y final al experimento. En este sentido, el punto de vista de la modernidad de Habermas (1985) como proyecto incompleto es correcto. Desde este punto de vista, la escuela del abismo es culpable de considerar la perspectiva alternativa demasiado restringida, si como Z. Bauman (1990) afirma el postmodernismo es el modernismo que se observa fríamente a sí mismo y se queda convencido de su propia imposibilidad, aún queda la posibilidad de aceptar esta posición no como un preludio al abandono del proyecto o experimento moderno, sino a la realización de la naturaleza eventual del experimento entero. En otras palabras, no existe ni la conclusión final del proyecto/experimento ni existe en términos prácticos una forma social perfecta que lo asuma. De hecho, según Heller, la conversión de la modernidad en un instrumento de larga duración estará marcada por la aparición de múltiples formas políticas, mostrando todas ellas la “reciprocidad simétrica”.

rate where agents co-ordinate their actions based on self-interested calculations through the media of money and power. For Habermas the capitalist economy is the paradigmatic instance of a “system integrated action context”. If democracy is more closely identified with the integrative procedures of the lifeworld, i.e. the public sphere then it follows that the state and more indirectly the economy should be subordinated to control emanating from that sphere. But the reverse flow of control from systems to lifeworld is more characteristic of contemporary political systems. Habermas describes this reversal as a threat to the life-world from systems in terms of a process of colonisation.

The question is then how is this threat resisted? Here Habermas points to the decolonisation struggles of new social movements. Fraser argues that Habermas posits three aspects encompassed within these movements.

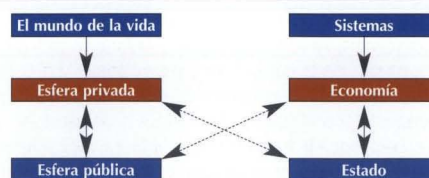
1. Removal of system-integration mechanisms from symbolic reproduction spheres (i.e. Culture in a general sense should be freer from the influence and control of the state and economic forces).
2. Replacement of (some) normatively secured contexts by communicatively achieved ones (i.e. In some situations actions or decisions should be decided after discussion and agreement rather than being subject to norms and rules).
3. Development of new democratic institutions capable of asserting lifeworld control over state and (official) economic systems (i.e. Citizens should be able to exercise more control over government and the economy).

This set is particularly interesting from the planning perspective because it is capable of situating the many disputes which erupt in the field. However some enlargement is necessary. Firstly the symbolic sphere has too narrow a definition to embrace contemporary environment struggles like that taking place at Newbury in England are to be included. At Newbury a group of protesters composed of a very broad coalition of political and environmental activists are fighting a road building project. The destruction of a symbolic space, a piece of English countryside, is one of their objections. The protest also represents an attempt to challenge a normatively secured context which has determined the fate of this land in the face of the absence of a communicatively secured agreement. But this should not disguise the fact that a decision has been properly taken according to the rules of procedure which govern such projects. It is precisely these rules and the values they concretise which are being contested by the protesters. As far as replacing asserting life-world control over systems is concerned clearly that is the intention of the road protesters but whether their own political process is itself democratic is another question. What is clearer is that little progress has been made in creating new institutions which would advance this objective. This raises the issue about the emasculation of the public sphere to operate to control the system forces.

La importancia del concepto de esfera pública

Si la solución al malestar de las sociedades liberales occidentales se encuentra necesariamente dentro del contexto de la democracia de un tipo o de otro, ¿cuál es el problema de las “verdaderas democracias existentes”? Es significativo que la democracia sea el punto de referencia de todos los autores aquí citados. De una forma o de otra, se ha identificado una serie de fracasos que subrayan aspectos de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad civil. La pregunta podría formularse de la siguiente forma: ¿de qué manera necesita la actual relación transformarse para aproximarla a una condición que pudiera describirse como democrática? Desde esta postura crítica, la discusión se ha centrado en el papel y en la naturaleza de la esfera pública como el lugar central en el que se encuentra situada la democracia. En el punto de vista clásico, la esfera pública se encuentra fuera del Estado, pero lo mantiene dependiente de ella, o al menos responsable si no en su control. La publicación en 1989 del estudio de Jürgen Habermas, “The Structural Transformation of the Public Sphere” (*La transformación estructural de la esfera pública*), motivó un renovado debate sobre la naturaleza de la esfera pública y la vida política en general. En su teoría social, Habermas distingue entre

dos contextos de acción: mundo vivo y sistemas, cada uno de ellos subdividido: el mundo vivo, en una esfera privada y una pública; y los sistemas, en la economía y el Estado.



Cada uno de estos elementos, sistemas y mundo de la vida, puede ser caracterizado según los seis rasgos básicos: funcionalidad, intencionalidad, lingüística, normatividad, consensualidad y estrategicalidad. Los sistemas enfatizan la funcionalidad, la intencionalidad y la estrategicalidad, mientras que el mundo vivo incide en la normatividad, la lingüística y la consensualidad. N. Fraser (1989) propone que es imposible distinguir claramente entre los dos en estos términos, ya que los rasgos diferenciadores no son exclusivos ni de uno ni de otro. Por ejemplo, en la familia (que forma parte de la esfera privada del mundo de la vida), existe funcionalidad, etc.

From this prospective a “strong position” could be formulated which would suggest that the state executes the will formed in the public sphere on public issues (leaving aside for the moment the question who is entitled to participate in this will forming process and what issues are defined as falling within the scope of the public sphere?). Thus there is no intermediate space or institution between the public sphere and the state. Habermas (1989) for example posits the growth of the public sphere as a bourgeois force attempting to control the power of the absolute state. In this conception the public sphere had a very limited membership and was a loosely structured set of social practices and institutions like clubs and the press. From this environment “public opinion” emerged through a process of discussion to confront the state. The elitist character of this process is obvious [for a modern defence of this position see H. Arendt (1959)].

A complex industrial society is structurally unable to operate on such a basis, the population even of the class which constitutes the political elite is too large to be in effective communication with itself and in addition the functions of the state has grown beyond the scope of part-time supervision. Consequently the public sphere becomes institutionalised in the form of a representative body “parliament”. Parliament is in the terms of N. Fraser (1994) a strong public sphere having a legally based right to control the state administration and therefore stands above other forms of public sphere.

How does an activity of a specialised branch of the state, like town planning, stand in relation to the forms of a strong public sphere? The plural is used here to denote the multiple location of certain state activities like planning, at national, regional and local levels. The attachment of planning to the state can vary but I will take as an example the situation in England. Planning is done by professional officers employed by the state administration on a full-time basis. Each unit is headed by a professional civil servant who is not always a technically qualified person at least at national level. The professional head is accountable to a political head, strongly articulated at the national and local levels but less so at the regional. The effective representation of the will of the strong public sphere to the planning branch therefore comes via the political head who is simultaneously a part of the state and the public sphere. This arrangement raises many questions about the effectiveness of this relationship; how well does the public sphere operate in its will forming function, does the political head transmit the will faithfully, does the professional branch act according to the will or does it have its own agenda? Even if the process worked well in its own terms it could still be challenged for being both inadequate and not sufficiently democratic. It could be that it is mainly the desire of the politicians to remain popular so their chances of re-election that drives their wish to act in accordance with public opinion.

Recognition that the situation described above is inadequate is exhibited in the common addition to the structures and processes described above of some form of public participation process the effect of which is

Un aspecto relevante en el análisis de Habermas es las relaciones entre el mundo vivo y los sistemas. Dentro del mundo vivo o a lo que Habermas también se refiere como “contextos de acción socialmente integrados”, los agentes coordinan sus acciones los unos con los otros con respecto a un consenso intersubjetivo sobre valores de normas y objetivos. Este consenso se logra mediante el habla y la interpretación. En contraste, los “contextos de acción sistemáticamente integrados” operan donde los agentes coordinan sus acciones basándose en cálculos de interés propio por medio del dinero y del poder. Para Habermas, la economía capitalista es el caso paradigmático de un “contexto de acción sistemáticamente integrado”. Si la democracia está más estrechamente identificada con los procedimientos integradores del mundo de la vida, esto es, la esfera pública, entonces resulta que el Estado y más indirectamente la economía deberían estar subordinados al control que emana desde esa esfera. Pero el flujo inverso de control desde los sistemas al mundo de la vida es más característico de los sistemas políticos contemporáneos. Habermas describe esta inversión como una amenaza para el mundo de la vida procedente de los sistemas en términos de un proceso de colonización. La pregunta que surge entonces es cómo se resiste a esta amenaza. Aquí Habermas sugiere la lucha de la descolonización de

los nuevos movimientos sociales. Fraser propone que Habermas postula tres aspectos incluidos en estos movimientos:

- 1) Supresión de los mecanismos de integración de sistemas desde las esferas de reproducción simbólica. (Esto es: la cultura en sentido general debiera propocionar libertad desde la influencia y el control del Estado y de las fuerzas económicas).
- 2) Sustitución de contextos normativamente consolidados por aquéllos comunicativamente acabados. (Esto es: en algunas situaciones, debieran tomarse medidas o decisiones tras el debate y el consenso en vez de estar sujetos a normas y reglas).
- 3) Desarrollo de nuevas instituciones democráticas capaces de aseverar el control del mundo vivo sobre el Estado y los sistemas económicos oficiales. (Esto es: los ciudadanos debieran ser capaces de ejercer más control sobre el gobierno y la economía).

Este escenario es especialmente interesante desde la perspectiva del planeamiento, puesto que sirve para situar las muchas disputas que estallan en el campo. Sin embargo, se hace necesario algún tipo de ampliación. En primer lugar, la esfera sim-

to connect a weak public sphere to the state. I argue that the connection is to the state effectively and not to the strong public sphere. If it works the result is to weaken the strong public sphere. However the effect is illusory because the professionals are still bound to accept the instructions they receive from the political head. Furthermore if as is the case in England the participation arena is populated by citizens i.e. those effected by planning decisions rather than those making changes in the environment, capital, and if the basic motivations of capital is defined as being outside the interrogation of the public sphere then the character of the discussion will be emasculated. Nevertheless good reasons for participation can be advanced, for example, decisions will be improved if the reasons for them are rehearsed in public, that involvement in the decision process however limited increases the acceptability of the results or effective implementation is facilitated by public participation because opposition is neutralised at an earlier stage than otherwise.

But most definitely such participation is not intended to relocate power, at least as far as the situation in England is concerned, away from the parliament/state axis. The system appears to give clear responsibility and clear, if weak, accountability for decision-making. Within it planners as bureaucrats are shielded from criticism from the public sphere (weak sense) by the rubric that they only offer advice and implement politically decided policies. The question which comes up is whether the parliament, or elected representative bodies in general, should be the only strong public sphere in town? Fraser argues for the existence of a plurality of public spheres in which different interests and identities could be articulated and defended. Each sphere should be capable of influencing state action. The process of influencing of course would involve negotiating the conflicts between the spheres.

To give a concrete illustration of the issues involved I refer to some work done in Oxford which sought to analyse the decision making process and results of a large property redevelopment scheme. The scheme concerned was the redevelopment for commercial purposes of a large part of the Rover Car Plant at Cowley in Oxford. The redevelopment followed the take over of Rover by British Aerospace. The new owners closed large parts of the manufacturing plant causing a substantial reduction in employment. The new buildings being constructed are mainly for offices, distribution and retail uses. The number and type of jobs being created and the wage rates offered do not match those lost. Reflecting on the Cowley case study we judged the final scheme now being implemented as unacceptable from the point of the public interest. What explanation might be put forward in terms of the operation of the public sphere? At least two broad critiques are suggested;

1. From the Habermas position, the scheme was not the subject of discursive will formation. In other words the scheme now being implemented did emerge from any process of discussion in the local community and was not subject to that community's agreement.

bólica tiene una definición demasiado corta para abarcar los conflictos medioambientales contemporáneos que, como el de Newbury (Inglaterra), van a ser incluidos. En Newbury, un grupo de manifestantes compuesto por una extensa coalición de activistas políticos y medioambientales está luchando contra el proyecto de construcción de una carretera. La destrucción de un espacio simbólico de la naturaleza inglesa es una de sus reivindicaciones. La protesta también supone un intento por desafiar un contexto normativamente consolidado que ha decidido el destino de esta tierra ante la ausencia de un pacto comunicativamente consolidado. Pero esto no debiera disfrazar el hecho de que se haya tomado una decisión adecuada según las normas de procedimiento que rigen este tipo de proyectos. Son precisamente estas normas y los valores que concretan lo que constituye la protesta de los manifestantes. En cuanto a aseverar el control del mundo vivo sobre los sistemas, es claramente ésa la intención de los manifestantes en contra de la construcción de la carretera, pero si su propio proceso político es, él mismo, democrático, es otra cuestión. Lo que es más evidente es que se ha logrado un pequeño progreso en la creación de nuevas instituciones, lo que adelantaría la obtención de este objetivo. Esto plantea la cuestión del deterioro de la esfera pública para operar sobre el control de las fuerzas del sistema.

Desde esta perspectiva, se podría formular una "postura fuerte" que sugiriera que el Estado ejecute la voluntad formada en la esfera pública sobre asuntos públicos (dejando de lado por el momento la cuestión de quién tiene derecho a participar en esta voluntad que constituye el proceso y qué cuestiones se definen como aquéllas que pertenecen al ámbito de la esfera pública). De este modo, no existe espacio ni institución intermedios entre la esfera pública y el Estado. Por ejemplo, Habermas (1989) propone como principio el crecimiento de la esfera pública como una fuerza burguesa que intenta controlar el poder del estado absoluto. Desde esta concepción, la esfera pública tenía una militancia muy limitada y era un conjunto débilmente estructurado de prácticas sociales e instituciones como clubs o la prensa. Desde este entorno, surgió la "opinión pública" producto de un proceso de debate para hacer frente al Estado. El carácter elitista de este proceso es obvio [ver H. Arendt (1959) para una defensa moderna de esta postura]. Con este tipo de base, una sociedad industrial compleja es estructuralmente incapaz de operar, incluso la población de la clase que constituye la élite política es demasiado grande para estar en comunicación efectiva consigo misma, y además las funciones del Estado han crecido más allá del campo de la supervisión a tiempo parcial. Por consiguiente, la esfera

2. From the Fraser position, the scheme did not result from the confrontation of the multiple views and interests which were at stake in the scheme. Large sections of the actual stakeholders in the future of Cowley were not involved in the deciding what was going to happen to the factory site.

So two essentially different lines of criticism emerge focused on the operation of democracy in the specific field of planning. Is it possible to combine the two positions to construct a concept of the public sphere which is capable of embracing the complexities of modern society? However such an endeavour if based on the work of Laclau and Mouffe moves away from Habermas' construction of the public sphere by moving the focus away from discursive rationality towards confrontation and negotiation between interests.

But these two positions do not constitute the totality of possibilities present in democracy. If we return to Heller's concept of the democratic political space as a realm of freedom which is capable of embracing a wide range of issues we can begin to formulate a more radical position. The logic of democracy is to create a society which is perpetually unstable. Modernism in its various political forms sought to establish certainty and stability through the myth of a rational and transparent society. The basis of this myth varied according to the interests of those constructing it and the foundational principle it embodied. For example the myth has embraced at different times the emancipation of the working class and the supreme virtue of the nation. It is the impossibility of any such foundation which lies at the centre of Laclau and Mouffe's work. They say "If the various positions and the diverse antagonisms and points of rupture constitute a diversity and not a diversification it is clear that they cannot be led back to a point from which they could all be embraced by a single discourse".

Political spaces and the public sphere, the new terrain for radical democracy

If the new situation is so unstable, and if diversity in society is "primary and constitutive" under what conditions is any progressive political action possible? Having abandoned the position that a universal discourse can be established because this would involve the "implicit assumption of a privileged point of access to «the truth»" where does the source of political action and struggle lie?

It is clear that in the unstable situation of democracy the creation of the grounds for action is itself a challenging task. The task of creating the social basis for political action runs up against the inherent tensions within society. Laclau and Mouffe argue that what is necessary is to generalise the various antagonisms at

pública se institucionaliza en la forma de un "parlamento" representativo. El Parlamento es en términos de N. Fraser (1994) una esfera pública fuerte que tiene derechos jurídicos para controlar la Administración del Estado y, por lo tanto, destaca por encima de otras formas de esfera pública.

¿Cómo una actividad de una rama especializada del Estado, como el planeamiento urbano, se mantiene en relación con las formas de una esfera pública fuerte? El plural se utiliza aquí para denotar la múltiple localización de ciertas actividades estatales como el planeamiento en los niveles nacional, regional y local. La adhesión del planeamiento al Estado puede variar, pero tomaré como ejemplo la situación en Inglaterra. El planeamiento es realizado por oficiales profesionales que trabajan para la Administración del Estado sobre una base a tiempo completo. Cada unidad está dirigida por un funcionario que no siempre es una persona técnicamente cualificada, al menos, en el nivel nacional. El jefe profesional responde ante un jefe político, fuertemente articulado en los niveles nacional y local, pero en menor medida en el regional. Por lo tanto, la representación efectiva de la voluntad de la esfera pública fuerte con la rama de planeamiento se produce a través del jefe político que simultáneamente es una parte del Estado y de la esfera pública. Esta disposición plan-

tea muchas cuestiones sobre la efectividad de esta relación: ¿con qué eficacia opera la esfera pública en su voluntad creando función? ¿Transmite el jefe político la voluntad con fidelidad? ¿La rama profesional actúa según la voluntad o tiene su propia agenda? Incluso si el proceso funcionara bien en sus propios términos, aún podría desafiarse por ser inadecuado e insuficientemente democrático. Pudiera ser que ése es primordialmente el deseo de los políticos por mantener la popularidad en cuanto a sus posibilidades de re-elección, lo que dirige su deseo de actuación en la misma línea de la opinión pública.

El reconocimiento de que la situación arriba descrita es inadecuada se presenta en la suma común a las estructuras y procesos señalados anteriormente como alguna forma de proceso de participación pública, cuyo efecto es conectar una esfera pública débil con el Estado. Propongo que la conexión es con el Estado realmente y no con la esfera pública fuerte. Si funciona, el resultado es debilitar a la esfera pública fuerte. Sin embargo, el efecto es ilusorio, porque los profesionales aún reconocen que continuarán aceptando las instrucciones que reciben del jefe político. Además, si como es el caso en Inglaterra, la participación del pueblo está formada por ciudadanos, esto es, aquellos afectados por las deci-

play in society in other words to establish equivalencies between diverse political positions. Thus a radical democracy must embrace the diversity of society without attempting to impose on it a universal discourse. The implication of this is that the sites or spaces of political action cannot be determined a priori nor can the potential coalitions between the diverse spaces. Does all this indeterminacy spell the end of progressive practice? Laclau and Mouffe argue that "Every radical democratic politics should avoid the two extremes represented by the totalitarian myth of the Ideal City, and the positivist pragmatism of reformists without a project". What is emphasised is the necessary presence and tension between the negative and the positive (utopia), it is not possible to transcend the present without offering something beyond it. But the openness of democracy gives any project an incomplete and precarious character which should be accepted and institutionalised.

What Laclau and Mouffe argue for is not to give up the struggle for an equalitarian society but to recognise the conditions in which that struggle must now be carried out. The environment in which politics must be played is composed of decentred and autonomous discourses and struggles, a multitude of antagonisms and a plurality of spaces in which they develop. In this situation the construction of the basis for broad radical action is both necessary, contingent and elusive.

On the basis of this very brief excursion into the field of radical politics it is possible to return to the postmodern abyss as a representation of a twin crisis in planning. Planning as a modernist practice is faced with the failure in two areas. Firstly its theoretical basis is no longer assured, this is the belief that it was possible to rationally design an "ideal city". Secondly that the "ideal city could be realised as part of a politically progressive project which sought through a universal discourse to produce a "rational and transparent society". The reality behind the ideology was the progressive incorporation and bureaucratisation of planning in the administrative structure of the state. As a result planners became involved in the system colonisation of the lifeworld, and the creation of an environment modelled to suit the requirements of capitalism. This is not to deny the substantial benefits which the welfare state, and the activities of planners as a part of those programmes, has brought to the working class particularly.

It is easy in this situation to conflate the immediate interests of planners as a group of professional workers with a concern about the way the environment is developing. Planners will automatically claim a special right to speak about environment questions, but if the environment is conceived of as a space structured by particular antagonisms or conflicts they will have to take a position in relation to these. Furthermore the extent to which a political space is formed through the creation of equivalents between diverse positions and struggles leading to the potential for radical practice will mean that effectively the initiative for change will

siones de planeamiento en vez de aquéllos que realizan transformaciones en el medioambiente, el capital, ..., y si las motivaciones básicas del capital se definen como algo fuera de la interrogante de la esfera pública, entonces se deteriorará el carácter del debate. No obstante, se pueden aventurar buenas razones para la participación, por ejemplo, se mejorarán las decisiones si las razones para ellas se debaten en público; esa implicación en el proceso de decisión, por muy limitada que sea, incrementa la aceptabilidad de los resultados o se facilita la ejecución eficaz a través de la participación pública, porque la oposición está neutralizada en una etapa anterior que en circunstancias normales.

Pero claramente la mayoría de dicha participación no tiene la intención de resituar el poder, al menos en lo que respecta a la situación en Inglaterra, lejos de los ejes Parlamento/Estado. El sistema parece proporcionar clara responsabilidad, y si es débil, claros agentes responsables en la toma de decisiones. Dentro de él, tanto los planificadores como los burócratas están protegidos de la crítica de la esfera pública (opinión débil) por la rúbrica de que ellos solamente ofrecen consejos y llevan a cabo políticas tomadas políticamente. La cuestión que sale a la superficie es, ¿si el Parlamento, o en general las instituciones cuyos representantes son elegidos, debiera ser la

única esfera pública fuerte en la ciudad? Fraser aboga por la existencia de una pluralidad de esferas públicas en las que se pudieran articular y defender los diferentes intereses e identidades. Cada esfera debiera ser capaz de influir la acción del Estado, un proceso que implicaría obviamente negociar los conflictos entre las esferas.

Para dar una ilustración concreta de los asuntos en cuestión, me refiero a un trabajo realizado en Oxford que buscaba analizar el proceso de toma de decisiones y los resultados de un gran plan de reorganización de bienes. El plan tratado era la reorganización de los propósitos comerciales de una gran parte de la Industria de Automóviles Rover de Cowley en Oxford. La reorganización tenía por objetivo la compra de Rover por la compañía British Aerospace. Los nuevos propietarios cerraron grandes partes de la planta de fabricación que causaron una reducción sustancial en el empleo. Los nuevos edificios que se encuentran en construcción están destinados principalmente a oficinas, a la distribución y a la venta al detalle. El número y la calidad de empleos que se están creando y los índices de salarios ofrecidos no compensan los trabajos. Reflexionando sobre el estudio del caso de Cowley, tildamos de inaceptable al proyecto final, que actualmente se lleva a cabo, desde el punto de vista del interés público. ¿Qué

be created without reference to planners and in all likelihood in opposition to them as bureaucrats located in the state administrative structure.

So the question could be put in these terms, why are planners not likely to be central to the development of sustainability policies? An answer involves taking a brief look at the history of planning practice in the 20th century (I am speaking only of the practice which has developed in England).

Evans and Rydin (1996), identify four periods in the history of planning practice or ideology. The are:

1. Planning as reform and town design.
2. Planning as technical rationality.
3. Planning as negotiated, regulative order.
4. Planning as environmental management.

If we take the first two to be distinctively modern practices which would lead us to about the end of the 1970s, the third marks the transition to a more postmodern position. According the two authors it also represents a change in the skills practised by planners, under the third position the planner is concerned primarily with the task of overseeing the legislative process and mediating between competing interests. Consequently the skills required are "a knowledge of the policy process in managerial and political terms, and of procedures and case law linked to knowledge of the economic processes by which urban development is generated and shaped, and a capacity to mediate".

This position in England obviously reflects the change in planning's remit during the period of Premier Thatcher. More substantially it represents an attempt to redefine the skills of planners as being generally applicable to all policy areas.

From this position planners in England have argued they are well placed to put themselves in the role shown above as no 4 «environmental manager».

Two aspects of this are worth commenting on; first what realistic claim can planners make to lead the new area of environmental policy, and second the strange emergence of sustainability as an policy area where it appears it has become acceptable to make the type of prescriptive statements which characterised the earlier periods. In fact sustainability shows a resurgence of the old "modernist" certainty.

Examining the nature of sustainability shows that it assumes two forms;

explicación podría presentarse en términos del funcionamiento de la esfera pública? Al menos, dos amplias críticas se sugieren:

- 1) Desde la postura de Habermas, el plan no era el tema de la formación de voluntad discursiva. En otras palabras, el plan, que actualmente se lleva a cabo, surgió efectivamente producto de cualquier proceso de discusión en la comunidad local y no estaba sujeta al acuerdo de esa comunidad.
- 2) Desde la postura de Fraser, el plan no surgió de la confrontación de las múltiples opiniones e intereses que estaban en litigio en el proyecto. Grandes secciones de los actuales actores sociales en el futuro de Cowley no se vieron implicados en la decisión sobre lo que iba a suceder al emplazamiento de la fábrica.

Así surgen dos líneas de crítica esencialmente diferentes, basadas en el funcionamiento de la democracia en el específico campo del planeamiento. ¿Es posible combinar las dos posturas para construir un concepto de esfera pública que sea capaz de abarcar las complejidades de la sociedad moderna? Sin embargo, dicha tentativa, si se basa en el trabajo de

Laclau y Mouffe, se aleja de la construcción de Habermas de esfera pública distanciando el foco de la racionalidad discursiva hacia la confrontación y la negociación entre intereses. Pero estas dos posturas no constituyen la totalidad de posibilidades presentes en la democracia. Si volvemos al concepto de Heller del espacio político democrático como un dominio de libertad que es capaz de abarcar una amplia variedad de temas, podemos empezar a formular una postura más radical. La lógica de la democracia es crear una sociedad que se mantenga en perpetuo flujo. El modernismo, en sus variadas formas políticas, buscaba sembrar certidumbre y estabilidad mediante el mito de una sociedad racional y transparente. La base de este mito variaba según los intereses de aquéllos que la construían y según el principio fundacional que expresaba. Por ejemplo, el mito ha abarcado en momentos diferentes la emancipación de la clase obrera y la virtud suprema de la nación. Es la imposibilidad de dicha fundación lo que yace en el centro del trabajo de Laclau y Mouffe. Ellos afirman: "si las variadas posturas y los diversos antagonismos y puntos de ruptura constituyen una diversidad y no una diversificación, es evidente que no pueden ser devueltas a un punto desde el que todas ellas podrían verse abarcadas por un sencillo discurso".

1. as a goal that is a state of affairs to be achieved (it is precisely in this form it is possible for it to assume the guise of the old certainties of modernity).
2. as a process, for example as in the recommendations contained in Local Agenda 21.

Now to operate on the basis of the first form would entail that either the objective of sustainability had passed through the transition outlined by Heller from political issue to technical or policy issue, or the issue had avoided this process of transition by being immediately established as a technical issue in the policy processes. If this latter were the case it is likely to represent an example of system colonisation of the lifeworld (in Habermas' terms). However achieved the outcome might define a space for planners' practice as environmental managers but the problem would remain that planners still had to establish a basis of expertise for that practice. One possible basis has been developed in recently that is the concept of the compact city.

In response to the various dimensions of ecological crisis the concept of the compact city has been put forward as a comprehensive solution (e.g. energy efficiency, limitation of travel demands, social solidarity, reduction of land absorbed by urbanisation, etc.). However the concept has recently come under criticism (M. Breheny 1994) who points out that the advantages of this urban form are not as clear and as singular as may appear at first sight.

However if the argument put forward above, based on a reading of Laclau and Mouffe, is an accurate description of the nature of politics in the late 20th century then the conversion of sustainability into a technical (policy) issue is fraught with difficulties and certainty has not yet been achieved. I want to argue that planners will not find it as easy to situate themselves in the great sustainability debate as they might have assumed because their skill base is limited. Evans and Rydin state that the expertise claimed and exercised by planners is of two distinct types; firstly in handling and applying the legal rules of environmental control and secondly urban design. Both of these although important do not cover anything like the potential content of the politics of sustainability. The legal rules are mostly likely to expand considerably in response to the evolving sustainability agenda into topics which have not been the province of town planners, for example the treatment of waste materials or energy consumption within buildings.

The urban design tradition has responded to the sustainability debate principally through the promotion of the model of the compact city. This idea received powerful endorsement in the commission of the European Communities' Green Paper on the Urban Environment (1990). However the compact city concept is

Los espacios políticos y la esfera pública: el nuevo terreno para la democracia radical

Si la situación es tan inestable y si la diversidad en la sociedad es "primaria y constitutiva", ¿en qué tipo de condiciones es posible la acción política progresiva? Tras haber abandonado la postura de que se pueda entablar un discurso universal, puesto que esto implicaría "la asunción implícita de un punto privilegiado de acceso a «la verdad»", ¿dónde se sitúa la fuente de la acción y de la lucha política?

Es obvio que en la situación inestable de democracia, la creación de las bases para la acción es ella misma una tarea desafiante. La tarea de crear las bases sociales para la acción política tropieza con las tensiones inherentes a la sociedad. Laclau y Mouffe proponen que lo que es necesario es generalizar los variados antagonismos en juego en la sociedad, es decir, establecer equivalencias entre las diversas posturas políticas. De este modo, una democracia radical debe incluir la diversidad de la sociedad sin intentar imponerle un discurso universal. Lo que esto implica es que los lugares o espacios de acción política no pueden determinarse a priori ni se pueden determinar las coaliciones potenciales entre los diversos espacios. ¿Presagia toda indeterminación el final de la prácti-

ca progresiva? Laclau y Mouffe proponen que "toda política democrática radical debiera evitar los dos extremos representados por el mito totalitario de la Ciudad Ideal y el pragmatismo positivista de los reformistas sin proyecto. Lo que se enfatiza es la necesaria presencia y tensión entre lo negativo y lo positivo (utopía), no es posible superar el presente sin ofertar algo más allá de él. Pero la apertura de la democracia da a cualquier proyecto un carácter incompleto y precario que debiera ser aceptado e institucionalizado.

Por lo que abogan Laclau y Mouffe no es por abandonar la lucha por una sociedad igualitaria, sino por reconocer las condiciones en las que esa lucha debe realizarse ahora. El entorno en el que debe representarse la política está compuesto por discursos y luchas descentradas y autónomas, por una multitud de antagonismos y una pluralidad de espacios en los que se desarrollen. En esta situación, la construcción de la base para la amplia acción radical es necesaria, eventual y difícil de hallar.

Sobre la base de esta brevísima excursión al campo de la política radical, es posible volver al abismo postmoderno como una representación de una doble crisis en planeamiento. El planeamiento, como práctica modernista, hace frente al fracaso en dos áreas. En primer lugar, su base teórica ya no está asegurada, ésta

likely to face two types of challenge. The trend towards urban decentralisation shows no signs of being reversed. Secondly the concept is coming under increasingly critical scrutiny which questions whether it is likely to produce all the environment benefits claimed for it (Breheny 1992).

Conclusion.

The potentiality of the indeterminate process of the formation of equivalency between political struggles and the subsequently building of new coalitions is being demonstrated daily as the political crisis of farming develops. The groups who campaigned against the transport of live calves and the veal trade in general have found common cause with organic food lobbies, scientists and worried consumers. The antiroad campaigners of Newbury have already assembled a rainbow alliance capable of causing serious disruption, but the disruptive potential of the food scare is far higher. In N. Fraser's terms what we may be seeing is the construction of a strong public sphere but not one which is institutionally located alongside and partially within the state. Nor does it correspond to the historical public sphere Habermas analysed in his "Structural Transformation of the Public Sphere". The food issue is so dangerous to system interests precisely because of the large number of equivalencies it is capable of creating. But this is also true of environmental antagonisms and struggles. But the profession of planners are conspicuous by their absence from this political space. The abyss does not exist in reality as an empty political space except in the sense that the full potential of the equivalencies has not yet been articulated but it may exist in the sense that planners as state administrative officers articulate a role as positivist pragmatists - reformers without a project.

No conceivable project of radical democracy is likely to leave the political space of environmental struggle unoccupied, but the way this space is occupied, that is the nature of the articulation between equivalent struggles which will constitute the space is not predictable in advance. If planning is to be involved in the articulation it will not be on the basis of the institutionalised position that planners have achieved. This is because their practice has not developed the type of publicly supported oppositional stance against system interests, especially economic interests, which is the basis of some other groups of institutionalised professionals like public health. The approach of the new millennium and the palpable environmental risks which essentially systems interests have created opens up an opportunity for planning as a potentially significant space of political struggle. For planning as a institutionalised practice the challenge is a poisoned chalice since it represents the choice of confronting the limits of narrow defined position it has enjoyed for 50 years within the state administrative structure. For us, as planning educators, the challenge is dangerous and probably more exciting.

es la creencia de que era posible diseñar racionalmente una "ciudad ideal". En segundo lugar, el hecho de que se pudiera realizar la ciudad ideal como parte de un proyecto políticamente progresivo que buscaba a través de un discurso universal producir una "sociedad racional y transparente". La realidad que se encuentra tras la ideología consistía en la incorporación y burocratización progresiva del planeamiento en la estructura administrativa del Estado. En consecuencia, los planificadores se vieron involucrados en la colonización de sistemas del mundo de la vida, y en la creación de un entorno modelado para ajustarse a los requisitos del capitalismo. Con ello no se pretende negar los beneficios sustanciales que el estado del bienestar y las actividades de los planificadores, como parte de esos problemas, han producido en especial para la clase obrera.

En esta situación, es fácil combinar los intereses inmediatos de los planificadores, al tratarse de un grupo de trabajadores profesionales que se preocupan sobre la forma en la que el medioambiente se está urbanizando. Automáticamente, los planificadores reivindicarán un derecho especial para hablar sobre cuestiones medioambientales, pero si se concibe el medioambiente como un espacio estructurado por los antagonismos o conflictos particulares, tendrán que adoptar una posición en relación con estos temas. Además, en la medida

en la que se forma un espacio político mediante la creación de equivalentes entre las diversas posturas y luchas que conducen a la potencialidad de la práctica radical efectivamente la iniciativa del cambio será formulada sin contar con los planificadores y con toda probabilidad en oposición a ellos, como si fueran burócratas situados en la estructura administrativa del Estado.

Así que la pregunta podría formularse en estos términos, ¿por qué no es probable que los planificadores tengan un papel importante en el desarrollo de las políticas de sostenibilidad? Una respuesta implica dar un breve vistazo a la historia de la práctica de planeamiento en el s. XX (sólo hablo de la práctica que se ha desarrollado en Inglaterra).

Evans y Rydin (1996) distinguen cuatro períodos en la historia de la práctica o ideología del planeamiento. Son los siguientes:

1. Planeamiento, como reforma y diseño de ciudades.
2. Planeamiento, como racionalidad técnica.
3. Planeamiento, como organización reglamentaria y negociada.
4. Planeamiento, como gestión medioambiental.

Si tomamos los dos primeros, por tratarse de prácticas distintivamente modernas que nos conducirían hasta aproximada-

References

- Arendt, H.** (1959) *The Human Condition* Doubleday New York.
- Aronowitz, S.** (1993) The Situation of the Left in United States *Socialist Review* vol. 23.
- Bauman, Z.** (1990) "From Pillars to Post", *Marxism Today* February.
- Beauregard, R.** (1991) Without a Net: Modernist Planning and the Postmodern Abyss, *Journal of Planning Education and Research* 10 (3).
- Blowers, A. and Evans, B.** (eds.) (forthcoming) *Town Planning in the 21st Century*.
- Breheny, M.** (ed.) (1992) *Sustainable Development and Urban Form*.
- Calhoun, C.** (ed) (1994) *Habermas and the Public Sphere* MIT.
- Evans, B. and Rydin, Y.** (1996) *Planning, expertise and sustainability* in Blowers and Evans (forthcoming).
- Fraser, N.** (1989) *Unruly Practices: Power, Discourses, and Gender in Contemporary Social Theory* Polity Press Cambridge.
- Fraser, N.** (1995) From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a PostSocialist Age *New Left Review* n.º 212 July-August.
- Geras, N.** (1987) Post-Marxism *Left Review* n.º 163 May-June pp. 40-83.
- Grube, J.** (1994) Co-ordinating Growth Management through consensus-Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual and Political *Capital Working Paper 617 Institute of Urban and Regional Development University of California at Berkeley*.
- Habermas, J.** (1985) "Modernity; the Incomplete Project" in H. Foster (ed). *Postmodern Culture*, Pluto, London.
- Habermas, J.** (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Cambridge Mass.
- Heller, A.** (1990) *Can Modernity Survive?* Univ. of California Press Berkeley.
- Laclau, E. and Mouffe, C.** (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, London.
- Mouffe, C.** (1987) Post-Marxism without Apologies *New Left Review* n.º 166 Nov-Dec pp. 79-106.
- Mouffe, C.** (1993) *The Return of the Political* Verso, London.
- Mouffe, C.** (1995) The End of Politics and the Rise of the Radical Right *Dissent* Fall 1995.
- Mouffe, C.** (ed.) (1992) *Dimensions of Radical Democracy* Verso, London n.º 3 pp. 5-78.

mente el final de los setenta, el tercero marca la transición hasta un período más postmoderno. Según los dos autores, también representa un cambio en las técnicas practicadas por los planificadores, ya que con el tercer período al planificador le interesa principalmente la tarea de vigilar el proceso legislativo y de mediar entre los intereses que compiten. Por consiguiente, las habilidades precisadas son "un conocimiento del proceso de las políticas en términos de gestión y de política, y de los procedimientos y la jurisprudencia relacionados con el conocimiento de los procesos económicos por los que se genera y se forma el desarrollo urbano; y una capacidad especial en la mediación".

En Inglaterra, esta posición refleja obviamente el cambio en el cometido del planeamiento durante el período de la Primera Ministra Thatcher. Más sustancialmente, representa un intento por redefinir las capacidades de los planificadores, puesto que son generalmente aplicables a todas las áreas de las políticas.

Según este punto de vista, en Inglaterra los planificadores han indicado que están muy bien situados para situarse en el papel que aparece arriba con el número 4 de "gerente medioambiental". De este punto, dos aspectos son dignos de comentar: primero, qué reivindicación realista pueden hacer

los planificadores para liderar la nueva área de política medioambiental; y segundo, apuntar la extraña aparición de la sostenibilidad como un área de las políticas en las que aparece que se ha hecho aceptable para realizar el tipo de afirmaciones legales características de los períodos anteriores. De hecho, la sostenibilidad muestra un resurgimiento de la antigua certidumbre "modernista".

Examinar la naturaleza de la sostenibilidad muestra que asume dos formas:

- 1) Como un objetivo, puesto que se trata de un estado de asuntos aún por conseguirse (es precisamente en esta forma donde se puede asumir el disfraz de las antiguas certidumbres de modernidad).
- 2) Como un proceso, por ejemplo, como en las recomendaciones contenidas en la Agenda 21 Local.

Actualmente, actuar sobre la base de la primera forma supondría que, o bien el objetivo de la sostenibilidad hubiera pasado por la transición esbozada por Heller desde la cuestión política a la cuestión técnica o de políticas, o bien que la cuestión hubiera evitado este proceso de transición por estar inmediatamente establecida como una cuestión técnica en

los procesos de políticas. Si este último fuera el caso, es probable que representara un ejemplo de colonización del sistema del mundo de la vida (en palabras de Habermas). No obstante, alcanzado el resultado podría definirse un espacio para la práctica de los planificadores como gerentes medioambientales, pero el problema residiría en que los planificadores aún tendrían que establecer una base de conocimientos técnicos para esa práctica. Recientemente, se ha desarrollado una posible base que es el concepto de la ciudad compacta. En respuesta a las variadas dimensiones de la crisis ecológica, se ha propuesto el concepto de ciudad compacta como una solución completa (por ejemplo, la eficacia de la energía, la restricción en las demandas de viajes, la solidaridad social, la reducción de la tierra utilizada para urbanizar, etc.). Sin embargo, recientemente el concepto ha sufrido los avatares de la crítica (M. Breheny, 1994), que señala que las ventajas de esta forma urbanística no son tan evidentes ni tan particulares como pueden aparentar a primera vista.

Sin embargo, si el planteamiento sugerido arriba, que se basa en una interpretación de Laclau y Mouffe, es una descripción exacta de la naturaleza de la política en el s. XX, entonces la conversión de la sostenibilidad en una cuestión técnica (de políticas) presenta muchas dificultades y aún no se ha alcanzado la certidumbre. Quiero indicar que a los planificadores no les será tan fácil situarse en el gran debate de la sostenibilidad, como podrían haber pensado, puesto que su base de técnicas es limitada. Evans y Rydin afirman que la profesionalidad reclamada y utilizada por los planificadores es de dos tipos: en primer lugar, en el manejo y la aplicación de las normas jurídicas del control medioambiental; y en segundo lugar, el diseño urbanístico. Ambos, aunque son importantes, no cubren algo como el contenido potencial de la política de sostenibilidad. Hay muchas posibilidades de que las normas jurídicas se expandan considerablemente en respuesta a la agenda de sostenibilidad evolucionante en tópicos que no han sido el campo esencial de los urbanistas, por ejemplo, el tratamiento de los residuos o el consumo de energía en el interior de los edificios. La tradición en el diseño urbanístico ha respondido al debate de sostenibilidad, principalmente a través de la promoción del modelo de ciudad compacta. Esta idea recibió una poderosa aprobación por parte de la comisión del Libro Verde de las Comunidades Europeas sobre el Medioambiente Urbanístico (1990). Sin embargo, es probable que el concepto de ciudad compacta tenga que afrontar dos tipos de desafío. Por un lado, la tendencia hacia la descentralización urbanística no parece que vaya a invertirse. Por otro lado, el concepto está cada vez más sometido a la crítica, que cuestiona si tiene probabilidades de producir todos los beneficios en el medioambiente que así reivindica (Breheny, 1992).

Conclusión

Diariamente, se pone de manifiesto la potencialidad del proceso indeterminado de la formación de equivalencias

entre las luchas políticas y la consecuente edificación de nuevas coaliciones, a medida que la crisis política de la agricultura se desarrolla. Los grupos que hicieron campaña contra el transporte de becerros vivos y del comercio de terneras en general han encontrado una causa común con los lobis, científicos y consumidores preocupados por los alimentos orgánicos. Los manifestantes que se oponían a la construcción de la carretera en Newbury ya han conjuntado una alianza tipo arco iris capaz de provocar una enorme desorganización, pero el potencial desorganizado del miedo sobre los alimentos es muy, muy alto. En palabras de N. Fraser, de lo que podemos estar siendo testigos es de la construcción de una esfera pública fuerte, pero no de una que esté institucionalmente situada costado con costado y parcialmente dentro del Estado. Ni se corresponde con la esfera pública histórica que Habermas analizó en su "Structural Transformation of the Public Sphere" (*Transformación estructural de la esfera pública*). El tema de los alimentos es tan peligroso para los intereses del sistema precisamente, a causa de la gran cantidad de equivalencias que es capaz de crear. Pero esto es también producto de antagonismos y luchas medioambientales. Pero la profesión de los planificadores es más apreciable debido a su ausencia en este espacio político. El abismo no existe en realidad, como un espacio político vacío, excepto en el sentido de que el potencial completo de las equivalencias aún no se ha articulado, pero puede existir en el sentido de que los planificadores como funcionarios administrativos del Estado articulan un papel como pragmáticos positivistas-reformadores sin proyecto.

Ningún proyecto concebible de democracia radical tiene probabilidades de dejar desocupado el espacio político de la lucha medioambiental, pero la manera en la que este espacio está ocupado constituye la naturaleza de la articulación entre las luchas equivalentes que formarán el espacio no predecible de antemano. Si el planeamiento consiste en estar implicado en la articulación, no será sobre la base de la postura institucionalizada que han alcanzado los planificadores. Esto se debe a que su práctica no ha desarrollado el tipo de postura oposicional públicamente apoyada contra los intereses de sistemas, especialmente los intereses económicos, que es la base de algunos otros grupos de profesionales institucionalizados como los de la salud pública. La aproximación del nuevo milenio y los riesgos medioambientales palpables que han creado esencialmente los intereses de sistemas abre una oportunidad para el planeamiento, como un espacio potencialmente importante de la lucha política. Para el planeamiento, como práctica institucionalizada, el desafío es un cáliz envenenado, ya que representa la elección de controlar los límites de una restringida postura definida, de la que ha disfrutado durante 50 años dentro de la estructura administrativa del Estado. Para nosotros, como educadores del planeamiento, el desafío es peligroso, y probablemente mucho más excitante.





