

INTRODUCCIÓN

Aitor Hernández-Carr

Desde principios de los años noventa, se acumulan conceptos como los de «compresión del espacio y el tiempo» (Harvey, 1997), «des-encaje de lo local» (Giddens, 1999), «no-lugares» (Augè, 1996), «espacio de flujos» (Castells, 1999), «flujos culturales globales» (Appadurai, 1996). Estos conceptos señalan, con diferentes matices y énfasis, que las barreras espaciales que habían funcionado como marcos estables donde se desarrollaba la vida de los ciudadanos están siendo difuminadas por el movimiento de mercancías, información, personas, etc. No obstante, al mismo tiempo que crecía la movilidad, el cosmopolitismo y la transnacionalidad, emergían también, posiblemente como consecuencia de todo ello, las identidades y los movimientos comunitarios de base local. Asimismo, las políticas públicas se han visto crecientemente interpeladas por la necesidad de tener en cuenta y dar respuesta a los requerimientos y particularidades del espacio local.

Esta es sin duda una de las grandes paradojas, al menos aparente, de nuestro tiempo y ha concitado un gran interés por parte de las ciencias sociales contemporáneas. Una paradoja que Baumann ha sintetizado con las siguientes palabras: «En el camino hacia la globalización, al espacio le ocurrió una extraña aventura: perdió importancia a la vez que ganaba significado» (Bauman, 2003:131).

El papel del espacio local como variable clave en la gestación de las identidades sociales de los ciudadanos y en la formulación e implementación de políticas públicas ha sido objeto de un intenso debate científico. En las primeras décadas del siglo XX la Escuela de

Chicago espoléó una agenda de investigación sociológica dedicada a explorar en el seno de la sociedad urbana la existencia de comunidades de base territorial articuladas alrededor de la proximidad espacial. En estos estudios la metrópoli moderna no se veía como una masa de gente anónima e indiferenciada, sino que permitía la formación de subculturas urbanas distintivas. Una aproximación que tenía múltiples efectos en la forma de comprender los cambios que estaban experimentando las sociedades industriales y la forma en que las políticas públicas debían abordar dichos cambios.

A partir de la década de los cincuenta hubo un cambio de tendencia y la tesis de la pérdida de comunidad (*loss of community*) fue ganando adeptos entre los científicos sociales. Se hacía evidente que los barrios habían perdido importancia como locus de sociabilidad, porque cada vez más gente se desplazaba hacia fuera de su barrio para desarrollar diversas actividades (trabajar, comprar, divertirse, etc.). Pese a la constatación de esta pérdida de protagonismo del espacio local, estos procesos no afectaban con la misma intensidad a las diferentes clases sociales. Autores como Bott (1957) distinguían entre los profesionales de clase media, altamente móviles y con redes sociales dispersas, y la clase trabajadora, con redes sociales más circunscritas al barrio de residencia.

En la actualidad, si bien ciertos grupos de población (jóvenes sin estudios, amas de casa, jubilados) continúan haciendo una intensa vida de barrio (Forrest, 2004), las investigaciones muestran que la pérdida de peso del espacio local más próximo en las redes sociales de la gente es un fenómeno común a trabajadores y clases medias (Bridge, 2006). En términos generales, los barrios han perdido importancia como espacios de sociabilidad debido a la exposición a flujos de estructuras de significantes producidas en lugares distantes y a la separación entre el espacio residencial y otros espacios de sociabilidad. También ha contribuido a ello la emergencia de importantes fracturas intergeneracionales e interétnicas y la consolidación de trayectorias vitales más individualizadas y menos lineales y predecibles.

Y, sin embargo, como hemos señalado al inicio del texto, se registra un repunte en el interés por el impacto y la significación del espacio, tanto a nivel teórico como a nivel de las políticas públicas. Tres son las posibles causas de esta creciente relevancia del

espacio local o urbano. En primer lugar, pese a que el espacio más próximo al individuo (el barrio) pueda haber perdido parte de las funciones que ha desarrollado históricamente, ello no significa que el espacio, entendido en un sentido más amplio y dotado de nuevos atributos, no esté ganando centralidad en las nuevas configuraciones sociales. En segundo lugar, en la ciencia social y en las políticas públicas contemporáneas se ha asentado la convicción que el espacio residencial no es un mero reflejo de la posición social de la gente, sino que es un medio social que por sí mismo tiene un impacto sobre los recursos, no solo materiales, que están a disposición de los individuos y, por tanto, sobre las limitaciones y potencialidades de sus trayectorias sociales. Por último, la creciente complejidad y heterogeneidad de las sociedades contemporáneas también tiene un impacto evidente en el espacio local, hecho que debería ser asumido sin ambages en la formulación e implementación de las políticas locales. Los modelos que presuponen su desarrollo en espacios homogéneos son incapaces de abordar con eficacia los problemas locales del siglo XXI.

Si bien este renovado interés por los barrios se centra prioritariamente en las áreas deprimidas, de una manera más general ha crecido el interés de las políticas públicas por la calidad e intensidad de las relaciones sociales locales. La noción de capital social de Coleman (1988) y Putnam (2000) está en el centro de una agenda más amplia de renovación democrática a través de las comunidades locales, que promueve la participación activa de los vecinos como parte de una nueva estrategia de gobernanza urbana (Andrew y Goldsmith, 1998; García, 2006; Kearns y Parkinson, 2001). En este sentido, la participación e implicación de los agentes locales es un elemento que ha adquirido un gran protagonismo en la formulación de las políticas públicas.

En el siguiente bloque se presentan una serie de trabajos que, desde diferentes perspectivas y analizando ámbitos sociales distintos, han tratado de abordar los cambios en el espacio local y, especialmente, sus efectos en términos de formulación e implementación de políticas públicas. Todos ellos tienen asimismo un especial interés en comprobar hasta qué punto y de qué manera existe una participación de los ciudadanos y agentes locales afectados por dichas políticas y cuál es el resultado de su participación.

El bloque está integrado por cinco capítulos que desarrollan diferentes aproximaciones a la materia. Los dos primeros abordan el papel de la participación ciudadana en los procesos de regeneración urbana y de planificación urbanística. En los dos siguientes se analiza cómo el espacio local se ha convertido en un actor central en la formulación de nuevas agendas y políticas públicas en ámbitos como la seguridad o las «políticas de la memoria». Finalmente, en el quinto y último capítulo se desarrolla un análisis y una reflexión sobre los cambios acontecidos en las políticas culturales y sobre el papel del espacio urbano en dichos cambios.

En el primer capítulo, Blanco, Bonet, Martí, Morales y Pybus abordan el papel de la participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana. Los autores exponen cómo en las últimas décadas, a raíz del incremento de las desigualdades socio-espaciales, las políticas de regeneración urbana han adquirido un gran protagonismo tanto en el conjunto de Europa como en el Estado español. Dentro de estos procesos de regeneración urbana se ha desarrollado una línea de trabajo basada en la participación ciudadana de las comunidades afectadas por dichas políticas. La relevancia de la participación ciudadana ha sido apuntada tanto por la literatura especializada como por los propios impulsores de las políticas de regeneración urbana.

El análisis de los procesos participativos desarrollados en el marco de las políticas de regeneración urbana ha sido una de las principales líneas de trabajo del IGOP. Los estudios se han orientado a comprobar cuáles son los efectos prácticos —en términos de inclusión democrática y de eficacia de la acción pública— de los procesos participativos legitimados y formalizados desde los poderes públicos. Todo ello con el objetivo final de generar propuestas de mejora.

El texto recoge los estudios realizados en tres áreas urbanas desfavorecidas, con características fuertemente diferenciadas, que han sido objeto de proyectos de regeneración urbana. Las tres áreas se emplazan en Cataluña, un territorio en que el desarrollo de políticas de regeneración urbana y de procesos de participación ciudadana ha tenido un protagonismo especialmente destacado. A través de estos tres estudios de caso los autores analizan la importancia de los factores locales en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana que han acompañado a los proyectos de regeneración

urbana. El análisis desarrollado por los autores detalla cómo las diferentes características del lugar (tamaño de los barrios, características urbanísticas, función económica dentro de la ciudad, composición social, características de su tejido asociativo, etc.) han resultado ser determinantes para la modalidad y el alcance de los procesos de participación ciudadana desarrollados en cada caso.

El análisis de los tres estudios de caso, concretamente de los diferentes condicionantes territoriales y procesos de participación ciudadana resultantes, sirve a los autores para aportar una serie de reflexiones sobre la necesidad de adaptación de los procesos participativos a los territorios donde se desarrollan. Una adaptación que ha demostrado ser vital para que la participación sea inclusiva y tenga efectos positivos en el desarrollo de las políticas de regeneración urbana.

En el segundo capítulo del bloque, Cruz analiza el papel de la planificación urbanística, realizado básicamente desde los ayuntamientos, en la ordenación del territorio. El texto analiza de forma pormenorizada los cambios, retos y oportunidades que en las últimas décadas han afectado al ámbito de la planificación urbanística, con lo que ofrece una información de gran valor para fomentar un debate crítico sobre el futuro de dicha especialidad.

El texto expone detalladamente cómo, especialmente a partir de los años ochenta, la concepción del planeamiento como instrumento capaz de gobernar las transformaciones territoriales se ha puesto en duda y ha sido considerado un impedimento ante las rápidas dinámicas de cambio del mundo actual. Este cuestionamiento ha conducido a una actuación urbanística caracterizada por la fragmentación y a una consideración de la planificación urbanística como un instrumento meramente técnico. Este enfoque, que desemboca en modelos de intervención pública *top-down* en que los afectados son únicamente informados sobre decisiones que ya han sido adoptadas, resulta anacrónico ante una sociedad plural y madura que reclama ser consultada y poder intervenir en las decisiones que la afectan. En este sentido, se ha podido constatar un notable incremento de los llamados *conflictos territoriales*, en que los vecinos afectados, sin otra opción para hacer oír su voz, han adoptado una postura de confrontación y rechazo a los proyectos planteados.

Frente a esta realidad, el texto apunta a la necesidad de entender la planificación del territorio como un instrumento a disposición de los municipios para gobernar las transformaciones territoriales a partir de un proyecto colectivo que tenga en cuenta la complejidad social del territorio. Una perspectiva que conlleva la revalorización del papel activo de la ciudadanía tanto en la redacción como durante la implementación del planeamiento urbanístico. El rol activo de la ciudadanía permite una mejor interpretación de la realidad urbana, una mejor comprensión de las consecuencias para sus habitantes y una mejor aceptación de los beneficios y las obligaciones que comporta. Todo ello sin obviar el peligro de caer en operaciones retóricas y manipuladoras o de instaurar procesos de participación pensados solamente para legitimar decisiones ya tomadas.

En el tercer capítulo, Galdón Clavell aborda los cambios acontecidos en las políticas públicas de seguridad. La autora expone como en los últimos años se está construyendo una «agenda securitaria» basada en la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. De tal manera que, a pesar de una cierta retórica de la inclusión y la participación, lo que acaba determinando la naturaleza y el contenido de las medidas que se supone que deben luchar contra la delincuencia y la inseguridad son elementos como los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, así como la defensa de intereses económicos y financieros, vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad e incluso a la emergente *industria del miedo* (Coleman, 2004). La seguridad de las personas queda así relegada a segundo plano, a pesar de justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas en esta materia.

A partir de estas premisas, el texto desarrolla la sugerente hipótesis que, en el caso español, el ámbito local se ha convertido en el factor clave en el desarrollo de esta nueva agenda *securitaria*. La autora detalla cómo, a diferencia de lo ocurrido en países como Francia o el Reino Unido, en España el ámbito local se ha convertido en el espacio privilegiado en la aplicación de las políticas de seguridad. Los gobiernos locales han liderado la reivindicación de medidas ante lo que se percibe como «lagunas» en la legislación y la intervención de estado. Y han desarrollado su agenda de forma autónoma y a menudo contraria a planteamientos supra-locales, sin

contar en ningún caso con financiación externa ni con la legitimación discursiva de los ámbitos autonómico o estatal.

Siguiendo este planteamiento, la autora desarrolla detenidamente los cuatro ámbitos que, a su parecer, integran esta nueva agenda *securitaria*, así como su vínculo con el ámbito local:

- El desplazamiento de miedos tradicionales a nuevos espacios, menos vinculados con el riesgo objetivo y más con las ansiedades propias de la vida en sociedad.
- La creciente dificultad para trazar líneas de separación entre los ámbitos de actuación de las políticas de seguridad ciudadana y las de defensa nacional.
- El creciente divorcio entre los discursos de inclusión y de garantías, unido a una práctica marcada por la *mano dura*.
- La disolución de las líneas ideológicas que caracterizaron el debate alrededor de las propuestas sobre cómo abordar las políticas de seguridad durante el siglo XX.

El análisis de estas tendencias sirve como base para reflexionar sobre la necesidad y la posibilidad de articular un nuevo paradigma *securitario*. Así, la autora expone el trabajo de una serie de teóricos que en los últimos años han aportado valiosas reflexiones y propuestas que han de permitir una aproximación al ámbito de la seguridad que, sin caer en una falsa ingenuidad ni obviar la existencia de tensiones y contradicciones en el uso del espacio urbano, rompa con la tendencia a la culpabilización del «diferente» y con el reforzamiento de los miedos y ansiedades que llevan a la población a reclamar respuestas basadas en la represión. Asimismo, a partir de las aportaciones de estos autores, Galdon ofrece un listado de reflexiones y propuestas propias que deben permitir pensar y articular una nueva política de la seguridad.

En el cuarto capítulo Aramburu, Hernández-Carr y Villaplana analizan el auge de las políticas de la memoria en el ámbito local. Los autores parten de la constatación que, si bien los entornos residenciales de los ciudadanos (los barrios) han perdido el peso que históricamente habían tenido, han emergido al mismo tiempo como espacios centrales en la creación de las identidades sociales de la población. Dentro de este proceso se ha producido un estallido de

las actuaciones, ya sean institucionales o vecinales, cuyo objeto ha sido el trabajo con la «memoria de barrio». Dicha memoria de barrio podría estar sirviendo como contrapeso ante una sociedad que se percibe como excesivamente acelerada, en la que la innovación y el cambio continuo son los valores que rigen el conjunto social.

El texto apunta también que la literatura sobre memoria ha abordado de forma prioritaria el ámbito nacional y, en segundo término, el nivel regional o de las ciudades. Con ello ha dedicado escasa atención a un tipo de memoria, la de barrio, cuyo cultivo se ha acelerado claramente en las tres últimas décadas. Asimismo, señala que la literatura sobre capital social y cohesión comunitaria no presta atención a la memoria, dando por hecho que la memoria compartida es el cemento del capital social. De hecho, si se entiende que la memoria refuerza una identidad, si realmente puede ser una herramienta poderosa para reforzar los vínculos y la solidaridad vecinales, la cuestión plantea interrogantes de gran relevancia en relación al asentamiento e inclusión de la inmigración extranjera. A partir de esta premisa los autores plantean el principal interrogante que tratarán de responder a lo largo del texto. Esto es, ¿qué papel juegan las memorias de barrio en la inclusión/rechazo de la población extranjera que se ha asentado en dichos barrios en los últimos años?

A partir de dos estudios de caso realizados en dos barrios de la provincia de Barcelona que han recibido importantes contingentes de población extranjera en los últimos años y que han cultivado una particular memoria de barrio, el texto analiza cómo se construyen estas memorias de barrio (actores que intervienen, tipo de relatos que se adoptan, etc.) y qué efectos tienen en relación con los actuales retos a los que se enfrentan dichos barrios, particularmente la incorporación de población extranjera.

En el quinto y último capítulo del bloque Barbieri, Subirat, Fina y Partal abordan la transformación de las políticas culturales y su interacción con el espacio urbano. El punto de partida del texto es que, especialmente a partir de la década de los ochenta, la concepción de las políticas culturales cambia de forma radical. Se pasa de una idea de política cultural como bien público y de acceso universal que debía ser provisto por los Estados, principalmente a través de sus ministerios de cultura, a un profundo cuestionamien-

to de la idea de la cultura como servicio público y como derecho fundamental, planteando a su vez un cambio en el papel de las instituciones públicas y en la relación de los ámbitos público y privado. La idea que subyace en este cambio de paradigma es que las políticas culturales con liderazgo público solo son pertinentes si conllevan una aportación positiva al desarrollo tanto económico como social de la comunidad.

Partiendo de esta legitimidad cuestionada, las administraciones se han visto obligadas a buscar nuevas lógicas de intervención en la cultura, entre las cuales pueden destacarse dos procesos. Por un lado, la formulación de nuevos objetivos e instrumentos de intervención, vinculados no solo al desarrollo de los llamados sectores de las artes y la cultura, sino también al progreso económico y social. Por otro, el carácter eminentemente estatal de la política cultural ha dejado lugar a un modelo de gestión de tipo multinivel, donde las instituciones locales adquieren un papel más visible.

Estas lógicas de intervención moldean el principal objetivo del texto. Esto es, el análisis de políticas culturales a escala local, que van más allá de criterios de desarrollo económico y de la promoción de los llamados sectores culturales o del fomento del consumo cultural. El interés de los autores se centra específicamente en las oportunidades y límites del valor de la cultura en relación al espacio urbano. Para ello parten de la comparación de casos internacionales significativos en el estudio de lo que denominan *el retorno social de las políticas culturales* y profundizan en el análisis del papel que pueden tener las organizaciones de tercer sector en la gestión pública y urbana de la cultura.

El texto apunta y desarrolla cinco ámbitos en los que se considera que las políticas públicas culturales desarrollan su condición urbana. Asimismo, realiza una amplia reflexión sobre el papel del tercer sector cultural de la ciudad de Barcelona en la formulación e implementación de respuestas integrales a las necesidades socio-culturales propias de un nuevo contexto urbano. Finalmente, el texto reflexiona sobre la necesidad de un cambio en los modelos de evaluación de las políticas culturales y expone algunos de los elementos que han de sustentar dichos cambios.

