

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGENERACIÓN URBANA: LA IMPORTANCIA DEL LUGAR

Ismael Blanco, Jordi Bonet, Marc Martí-Costa,
Ernesto Morales y Miquel Pybus

Introducción

En los últimos años, una de las principales líneas de investigación del IGOP ha sido el análisis de la participación ciudadana en las políticas de regeneración de áreas urbanas desfavorecidas. Nuestro interés por el tema de la regeneración se enmarca en un contexto de incremento de las desigualdades socio-espaciales urbanas y de puesta en marcha de una serie de programas de regeneración urbana a distintos niveles en toda Europa. En España, por ejemplo, detectamos un gran número de experiencias cofinanciadas a través de los Fondos Estructurales (FEDER) en el marco de los programas URBAN. Cataluña, a su vez, se ha convertido en una comunidad autónoma pionera en esta materia desde la aprobación y puesta en marcha de la conunmente conocida como Llei de Barris.¹

El interés más específico por el tema de la participación ciudadana en este tipo de políticas se justifica por el énfasis que tanto la literatura especializada como los propios programas de regeneración urbana han puesto en esta cuestión. La participación en la regeneración ha sido defendida como una vía de mejora significativa de las políticas que se llevan a cabo: como una forma de aprovechar el conocimiento de los problemas locales que tienen los actores más vinculados al territorio; como una vía para reforzar la legitimidad de

1. Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Aprobada por el Parlamento de Cataluña.

las intervenciones públicas; como canal para facilitar la apropiación ciudadana de los resultados de estas intervenciones; como estrategia para estimular el desarrollo comunitario, etc.

En este contexto, nuestras investigaciones se han orientado a testar qué sucede en el paso de la retórica a la práctica participativa: nos ha preocupado observar el grado de inclusividad y de eficacia de los espacios formales de participación ciudadana, así como generar propuestas de mejora de esos espacios participativos. Una de las conclusiones principales de estas investigaciones es la constatación de la importancia del lugar (del territorio) como condicionante (cuando no determinante) del desarrollo y del alcance de la participación en las políticas de regeneración. En realidad, intuimos que esta reflexión es válida para cualquier ámbito de política pública.

Los lugares donde se desarrollan las políticas de regeneración urbana, se caracterizan por definición por una serie de elementos que, *a priori*, deberían dificultar la participación, aunque también es posible que esos mismos elementos actúen como catalizadores de la misma. Son lugares donde habita mayoritariamente población con bajos niveles de recursos socioeconómicos; donde el espacio público es escaso o precario; donde las relaciones vecinales a menudo vienen marcadas por el conflicto; donde está muy extendido el sentimiento de desamparo y de marginación por parte de los poderes públicos; con un tejido asociativo a menudo débil y desarticulado. Con todo, somos conscientes que estos elementos no se dan con la misma intensidad en todos los lugares. Por ello creemos que es importante afinar más el análisis, reconociendo que lo que calificamos como «áreas urbanas desfavorecidas» incluye una gran heterogeneidad de realidades sociales y territoriales.

Este capítulo, precisamente, pretende aportar una serie de reflexiones sobre cómo las características específicas de cada lugar inciden en las posibilidades de desarrollo de procesos participativos inclusivos y eficaces. Concretamente, compararemos tres estudios de caso que, si bien no son representativos de la heterogeneidad de situaciones que podemos encontrar, sí son suficientemente diferentes entre sí como para ilustrar hasta qué punto y de qué manera el lugar importa en materia de participación. A través de su comparación queremos dejar apuntadas una serie de ideas que entendemos que revisten tanto de interés académico, porque marcan una posible

agenda de investigación en este tema, como político, porque apuntan hacia posibles estrategias de adaptación de los procesos participativos a los territorios donde se producen.

Presentación de los estudios de caso: Ciutat Vella (Barcelona); Aiguaviva (Vidreres); y Barri de l'Erm (Manlleu)

Los tres casos que se recogen en este capítulo tienen en común: a) ser áreas urbanas sometidas a dinámicas de vulnerabilidad o de exclusión socio-espacial; b) haber sido objeto de proyectos de regeneración o de transformación urbana con una cierta ambición de integralidad; c) haber generado procesos de participación ciudadana para el diseño, implementación y/o seguimiento de tales proyectos de regeneración. En cambio, son diferentes por: a) las dimensiones de las áreas urbanas en cuestión y de las ciudades donde se ubican; b) la tipología de barrios; y c) las dinámicas participativas generadas. Todo ello se sintetiza en el cuadro 1.

El análisis planteado pone el acento en los procesos participativos que se han desarrollado en cada caso y en cómo estos procesos se han visto condicionados por ciertos elementos característicos de cada territorio. Así, el análisis de los casos tratará de responder a los siguientes interrogantes: 1) ¿Qué tipo de estructuras participativas se han creado en cada caso? ; 2) ¿Qué valoración se puede hacer de la inclusividad y la eficacia de estos espacios participativos?; y sobre todo 3) ¿Cómo se han visto condicionadas las dinámicas participativas por las características del lugar?

Ciutat Vella (Barcelona)

La incorporación de la participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana del centro histórico de Barcelona tiene su origen en el diseño de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs) durante el primer mandato de los ayuntamientos democráticos (1979-1983). Esta nueva concepción del urbanismo contrastaba con el planeamiento anterior, que había sido monopolizado por equipos técnicos (ingenieros y arquitectos) que tenían que responder a las demandas de la corporación municipal y a las presiones de los grupos de interés económico.

CUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CASOS ESTUDIADOS

	Ciutat Vella (Barcelona)	Barri de l'Erm (Manlleu)	Aiguaviva (Vidreres)
Tipología de barrio/ municipio	Centro histórico de la capital	Periferia urbana de un municipio medio del interior	Urbanización de baja densidad de un pequeño municipio costero
Principales problemáticas	Tensión y degradación socioespacial; gentrificación, derivada de su posición de centralidad urbana	Riesgo de guetificación, vinculado al bajo estatus socioeconómico de su población y a fuerte presencia de inmigración extracomunitaria	Segregación, aislamiento, infradotación de servicios – Regeneración con elevados costes, difícilmente asumibles para población con pocos recursos
Normativa del programa de regeneración	Plan Especial de Reforma Interior / Área de Rehabilitación Integral / Plans de Barris (Llei de Barris)	Plan de Convivencia; Plan Integral (Llei de Barris)	Ley de Urbanizaciones de Cataluña ²
Principales espacios de participación ciudadana	Planes populares y diálogo vecinal (70 –inicios de los 80) Comisión Gestora del ARI (1987–2006) Procesos participativos ad-hoc vinculados al Plan de Actuación de Distrito, proyectos urbanos específicos y Plans de Barris	Mesas de coordinación del Plan de Convivencia (principalmente Mesa de Participación e Inclusión Social) Mesa de Entidades Consejo General del IDE Comité de Evaluación y Seguimiento del Plan Integral	Por definir: Orientaciones para un proceso de participación ciudadana

² Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

El proceso de elaboración de los PERIs de Ciutat Vella constituyó uno de los primeros ejercicios de urbanismo democrático en Barcelona, al incorporar la voz y las propuestas del movimiento vecinal a la práctica urbanística. Sin embargo, la huella de las propuestas ciudadanas en las operaciones proyectadas fue desigual en el territorio. Así, aquellos barrios que contaban con un movimiento vecinal fuerte y un capital social articulado (Barceloneta y Casc Antic) llegaron a elaborar los denominados Planes Populares, figuras de contraplani-ficación urbana surgidas a instancia de las asociaciones de vecinos como respuesta al Plan General Metropolitano. En cambio, aquellos barrios en que el movimiento vecinal era más débil (Gòtic y Raval) el impacto de las propuestas ciudadanas fue mucho menor.

De este modo, el Ayuntamiento de Barcelona consiguió en 1985 consensuar separadamente un plan de reforma integral del conjunto del Distrito de Ciutat Vella, reconociendo el carácter singular de los distintos territorios que lo formaban (Raval, Casc Antic, Barceloneta y Gòtic) aunque integrándolos en una escala superior de distrito. Para ello fue determinante la aprobación del Plan de Actuaciones Integrales de Ciutat Vella (1985), cuya finalidad era asegurar la transversalidad entre las distintas áreas del Ayuntamiento, dotán-dolas de una dirección ejecutiva focalizada en el concejal de distrito, y la declaración de ARI (Área de Rehabilitación Integral) en 1986 para el conjunto del distrito de Ciutat Vella, acogiéndose al Real Decreto 2555/1982 del 24 de septiembre que preveía medidas para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico en centros urbanos y conjuntos histórico-artísticos.

La declaración de ARI tuvo especial relevancia no solo como mecanismo de financiación de las operaciones de reforma, sino que su Comisión Gestora, constituida a partir de 1987, operó como órgano de coordinación multinivel entre las distintas administraciones (municipal, autonómica y estatal) y como espacio de participación ciudadana a través de la incorporación de las distintas asociaciones de vecinos en la comisión.

Así, desde 1987 hasta 2006, la Comisión Gestora del ARI operó como espacio de concertación, evaluación y seguimiento de las grandes operaciones de reforma interior de Ciutat Vella. A pesar de significar una innovación en las prácticas de participación ciudadana en las grandes operaciones de reforma urbanística, a mediados de

los años noventa y especialmente en la primera mitad del 2000, la Comisión empezó a dar muestras de agotamiento. Por una parte, el tejido asociativo de los barrios se había hecho mucho más complejo que en el pasado, por la llegada de nuevos colectivos sociales y por el surgimiento de nuevas dinámicas asociativas, de manera que las asociaciones de vecinos habían perdido representatividad en el territorio. Por otra parte, la implicación de las asociaciones de vecinos tradicionales en las grandes operaciones de reforma había comportado una dinámica de progresiva institucionalización, de manera que en los diferentes barrios de Ciutat Vella habían surgido asociaciones vecinales críticas que cuestionaban la idoneidad y los criterios con los que se estaba ejercutando la reforma.

En este sentido, lo que tendría que haber funcionado como una estructura de participación ciudadana había mutado con el paso del tiempo en una comunidad política cerrada (*policy community*) que excluía a los nuevos actores sociales de los procesos de toma de decisiones y aumentaba las tensiones en el territorio.³ A su vez, el engranaje institucional y la legitimación que le ofrecían las asociaciones tradicionales generaban en la administración una cierta dependencia de la trayectoria seguida hasta entonces (*path dependency*) que la hacía reacia a introducir cambios en la estructura de participación.

Sin embargo, el estallido del conflicto del Forat de la Vergonya en el barrio de Casc Antic, con el añadido del cambio de posición de la asociación de vecinos tradicional, ahora alineada con las posiciones críticas, había convertido la situación en insostenible. Por este motivo, a partir de 2004 se inicia un giro en las políticas de participación en Ciutat Vella que supone un abandono del modelo de *policy community* y su progresiva sustitución por redes participativas más abiertas y territorializadas.

El primer paso en esta dirección lo constituirá el proceso participativo para la elaboración del PAD (Plan de Actuaciones de Distrito) 2004-2007, en el que se invita al tejido asociativo a elaborar propuestas para ser incluidas en la futura acción de gobierno

3. Ejemplos de estos conflictos son los de Illa Robadors, Forat de la Vergonya y Plan de Ascensores.

del Distrito. Posteriormente, durante los meses de abril y mayo de 2005, tendrá lugar el proceso participativo para la remodelación de la Plaza de la Gardunya, que a pesar de su carácter meramente consultivo constituye el primer ejemplo de proceso de participación ciudadana reglada para el diseño de un espacio público fuera del ámbito de la Comisión Gestora, abierto a la participación de entidades y ciudadanos a título individual.

Sin embargo, será la aprobación de los programas de intervención integral dentro del programa de la Llei de Barris los que darán un impulso definitivo a la participación ciudadana. En este sentido, es relevante destacar la importancia que estos programas han tenido para desencallar situaciones de conflicto enconado, como el caso del Forat de la Vergonya en Casc Antic, o para restituir una red de confianza entre asociaciones y administración, en el caso del Plan de Ascensores de la Barceloneta. Así, más allá de evaluar la calidad de los procesos, que en muchos casos presentaron deficiencias de planteamiento y gestión, es importante resaltar los rendimientos de la participación como instrumento para reconstruir un capital social fragmentado y para reducir las asimetrías de poder heredadas. A ello contribuyó también la elección de Itziar González como concejal de distrito, que supo trasladar su experiencia en procesos participativos previos altamente complejos.⁴

Sin embargo, esta voluntad de extender la lógica participativa a nuevos ámbitos sustantivos de la regeneración urbana chocó con intereses económicos creados cuando la participación dejó de ceñirse a la proyección del espacio público. Así, el proceso participativo para el proyecto urbanístico del hotel del Palau de la Música (2008) acabaría ensombrecido a raíz del descubrimiento del fraude perpetrado por el entonces presidente del Orfeó Català, Fèlix Millet, quien ocultó al distrito el cambio de propiedad del hotel para enriquecerse con el cobro de comisiones. Asimismo, el proceso de elaboración del Plan de Establecimientos de Pública Concurrencia de Ciutat Vella (2009), elaborado en base a un proceso participativo abierto

4. Nos referimos a la remodelación de la Plaza Lesseps en Barcelona y al plan de intervención integral en el barrio de l'Erm de Manlleu, analizado también este capítulo.

a distintos actores ciudadanos —y que puso coto a la proliferación de la actividad hotelera y de los apartamentos turísticos de Ciutat Vella— contó con la oposición de los grupos de interés de la industria turística. Actualmente, este plan se encuentra en proceso de revisión a raíz del cambio de gobierno, y es de prever su flexibilización para hacerlo más acomodaticio a los intereses del sector hotelero.

Podemos concluir, pues, que en los últimos años la participación ciudadana en el distrito de Ciutat Vella se ha abierto a más actores, ha ampliado el radio de acción de sus temáticas y ha diversificado los mecanismos participativos, lo que ha permitido resolver conflictos y situaciones de exclusión previas. Sin embargo, cuando esta misma participación ha entrado en colisión con intereses creados, han aparecido nuevos conflictos. Lo que está en cuestión son las asimetrías de poder y los mecanismos de influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. En estos casos, la orientación de las políticas y la voluntad política para llevarlas a cabo resultan determinantes.

Barri de l'Erm (Manlleu)

El barrio de l'Erm de Manlleu, en la comarca de Osona, fue uno de los beneficiados por la primera convocatoria de la Llei de Barris de la Generalitat, a finales de 2003. Desde el inicio el proyecto de intervención se dotó de un presupuesto equiparable a barrios de mayor magnitud poblacional, y la buena gestión realizada posteriormente permitió atraer actuaciones complementarias, logrando un presupuesto total que supera los 20 millones de euros.

L'Erm es un barrio emblemático para Manlleu y para el resto de la comarca. Se crea a finales de los años 50 en la periferia de Manlleu ante la demanda de vivienda por parte de los trabajadores que llegan procedentes de otras zonas de España a trabajar en las industrias siderúrgicas de la zona. De las primeras promociones de bloques plurifamiliares de los años cincuenta, de entre 4 y 5 plantas y baja calidad edificatoria, se pasa a la construcción de los llamados pisos de Can García, configurados por un total de 256 viviendas en dos bloques de entre 11 y 12 plantas, algo bastante inusual para una ciudad pequeña de una comarca no metropolitana.

La elevada densidad del barrio, las deficiencias estructurales de las edificaciones y una urbanización mal resuelta, provocan un conjunto de problemáticas relacionadas con los niveles de habitabilidad,

la oferta de equipamientos, los espacios públicos o la permeabilidad con el entorno del barrio. A pesar de que con el paso del tiempo la ciudad de Manlleu crece alrededor de l'Erm y este se convierte en un barrio prácticamente céntrico, nunca queda integrado en la ciudad, ni física ni simbólicamente. En los noventa, el municipio acoge la llegada de un nuevo contingente de población inmigrada, iniciándose así un proceso acelerado de sustitución de población que lleva a que, en la actualidad, el 70% de la población residente en el barrio sea de origen magrebí.

En 2005, se puso en marcha un Plan Integral (cofinanciado por el Ayuntamiento y la Generalitat en el marco de la Llei de Barris), cuya actuación más destacable ha sido el derribo de los bloques de pisos de Can García. Sin embargo, más allá de esta gran operación urbanística, otro de los grandes objetivos del plan ha sido el fomento de la convivencia entre los recién llegados y la población inmigrada en los años sesenta. De hecho, este es un plan que se caracteriza por el fuerte énfasis que se pone en las actuaciones socioeconómicas.

La participación ciudadana, en cambio, no fue considerada como un elemento estratégico en el primer diseño del plan, que corrió a cargo del propio ayuntamiento. La gestión de la implementación del proyecto se lleva a cabo desde un organismo autónomo, el Institut de Desenvolupament del Barri de l'Erm (IDE), que se encarga de coordinar las diferentes intervenciones realizadas en el barrio. Las decisiones en cuestiones urbanísticas y de planificación se llevan a cabo desde servicios territoriales, el equipo de gobierno y las diferentes áreas del ayuntamiento implicadas en este tipo de intervenciones. En cambio, el espacio de coordinación de las actuaciones sociales y comunitarias se realiza a partir de las cinco mesas constituidas a torno al Pla de Convivència, programa anterior al Pla Integral. Estas 5 mesas se encargan de ejecutar e implementar los diferentes programas sociales, económicos o comunitarios que han sido aprobados en el marco del Plan Integral. Se componen mayoritariamente de profesionales procedentes de las diferentes áreas de la organización municipal. En este sentido, han favorecido el surgimiento de nuevas dinámicas de transversalidad administrativa, aunque su dimensión participativa ha sido, en términos, generales bastante limitada.

Sin embargo, una de estas mesas, la Mesa de Participación e Inclusión Ciudadana, ha servido como catalizadora de la actividad

participativa del barrio, creando espacios y procesos que inicialmente no existían. Uno de los espacios creados es la Taula d'Entitats (Mesa de Entidades), espacio que tiene como objetivo coordinar el trabajo de las asociaciones del barrio, favoreciendo su participación en diversos proyectos, como por ejemplo la remodelación del Mercado Municipal. No solo es un espacio de deliberación, sino una mesa de definición y ejecución de proyectos que se desarrollan a través del programa Fem Barris, donde a través de diversas acciones se facilita la comunicación, cooperación y resolución de conflictos entre personas y entidades en favor de una mayor cohesión del barrio.

El otro espacio de contacto entre los diferentes actores del barrio es el Consejo General del IDE, un espacio altamente institucional, similar en estructura y formas al Comité de Evaluación y Seguimiento (órgano que todo proyecto enmarcado en la Llei de Barris debe tener). En el Consejo participan representantes de los partidos políticos con presencia en el pleno municipal, miembros del equipo de gobierno, responsables técnicos y políticos del IDE y agentes de la ciudadanía como la asociación de vecinos. Este órgano adquiere funciones como espacio de reflexión, seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones del Pla Integral. Cabe destacar, también, la gran cantidad de procesos participativos que se han puesto en marcha en el diseño de las remodelaciones de parques, plazas y otros elementos del espacio público del barrio.

La participación ciudadana, por lo tanto, no era uno de los elementos que definían la propuesta inicial de la regeneración de l'Erm. Por otro lado, el barrio de l'Erm disponía de un tejido comunitario muy frágil a pesar de haber sido históricamente un barrio reivindicativo y con cierto grado de auto-organización. El envejecimiento de la población y la llegada de nuevos inmigrantes habían debilitado su capacidad asociativa. No obstante, la trayectoria del proyecto, caracterizada primero por la creación del IDE y, posteriormente, por la constitución de la Taula d'Entitats como organismo abierto, participativo y con poder de decisión, han sido elementos que han aproximado el proceso de regeneración a los vecinos y vecinas del barrio. Esta evolución ha terminado fortaleciendo el tejido comunitario del barrio y, especialmente, ha permitido una mayor participación de ciudadanos sin representación en consultas relacionadas con proyectos de mejora de plazas o en actividades

puntuales. El grado de representación de las diferentes etnias del barrio también ha mejorado gracias a la inclusión de diferentes entidades en las estructuras definidas por el propio Plan Integral. Igual que la administración, las entidades del barrio han ido asimilando y aprendiendo cómo participar en las estructuras definidas por las mesas de trabajo, en un entorno más institucionalizado y con un mayor contacto con el IDE y el Ayuntamiento.

Aiguaviva (Vidrerres)

La urbanización Aiguaviva Parc se localiza dentro del término municipal de Vidrerres, en la comarca de La Selva, provincia de Girona. Tiene una superficie total de 1,94 km², más de 30 km de calles y prácticamente el doble de extensión que el mismo núcleo urbano de Vidrerres; cifras que la sitúan como una de las urbanizaciones más extensas de toda Cataluña. En ella se concentra alrededor del 20% de la población de un municipio de 7.661 habitantes.

Aiguaviva Parc es un buen ejemplo de las urbanizaciones que se construyeron durante los años sesenta y setenta en toda Cataluña. Todas ellas son organizaciones residenciales de baja densidad, configuradas por viviendas unifamiliares donde previamente se habían producido acciones de parcelación y urbanización conjunta, y están desconectadas del núcleo urbano del municipio al que pertenecen, por lo que acostumbran a tener problemas de accesibilidad. Aiguaviva, concretamente, se ubica a siete kilómetros de Vidrerres y a ocho de Lloret.

El barrio de Aiguaviva presenta carencias significativas en los servicios básicos, como por ejemplo la inexistencia o el mal estado de las aceras, la insuficiencia de la red de distribución de agua —con cortes de suministro durante el verano—, la deficiente red de alcantarillado, y la falta de espacios verdes, a pesar de estar situada en un entorno natural. Desde hace unos años las reivindicaciones vecinales se han centrado en denunciar lo que se ha percibido como un trato discriminatorio por parte del Ayuntamiento, especialmente en lo que respecta a los servicios y espacios de encuentro comunitario. Lo que fue el principal centro comunitario en el inicio de la urbanización (el complejo de bar, piscinas y espacio de juegos infantiles) ha entrado en un proceso de degradación y en la actualidad solo queda el bar. No hay ningún otro local social. Otros problemas detectados son

la inseguridad, la falta de actividades para los niños y jóvenes, así como situaciones de aislamiento de la gente mayor, agravadas por las dificultades de accesibilidad. Como consecuencia del aumento del paro, se han incrementado las dificultades económicas de las familias y también los casos de desahucio y de viviendas vacías.

La antigua asociación de parcelistas formó un partido político que desde 1995 hasta 2011 tuvo representación en el consistorio y consiguió que en 2003 la urbanización fuera recepcionada, es decir, que el Ayuntamiento asumiera su mantenimiento como si de otro barrio más se tratara. Sin embargo, durante aquellos años se produjo una fuerte polarización dentro de la urbanización entre los partidarios y detractores del concejal que los representaba en el consistorio. En la actualidad, existe una nueva asociación de vecinos y vecinas y una asociación deportiva y cultural que intentan reconstruir vínculos vecinales. Después de fuertes tensiones vecinales, dentro y entre asociaciones, se abre una nueva etapa de cierta normalización y dinamización de un tejido social aún débil y fragmentado.

Las dificultades para este proceso de regeneración de vínculos sociales no son pocas. A la tendencia al aislamiento que supone vivir en casas unifamiliares, hay que añadir el carácter puramente residencial del territorio, la falta de espacios de encuentro (como un local social), las dificultades de comunicación y movilidad dentro de la propia urbanización y, finalmente, la erosión de la cultura asociativa y participativa en estos últimos años. Las relaciones entre entidades y el Ayuntamiento han mejorado, pero predomina aún la queja y la reivindicación relacionadas con problemas puntuales de la urbanización. La respuesta de la administración local, por su parte, acostumbra a ser más bien reactiva y parcial según van surgiendo las quejas.

El Ayuntamiento de Vidreres obtuvo financiación por parte de la Generalitat para elaborar un estudio sobre la situación urbanística de Aiguaviva y elaborar un plan de actuación valorado en unos 50 millones de euros dentro, de las pruebas piloto de la Ley 3/2009 de mejora de urbanizaciones. Es tras esa experiencia, y con recursos de una subvención de la Dirección General de Participación de la Generalitat, que el ayuntamiento encarga al IGOP la incorporación de la participación ciudadana al proyecto. El escenario para el desarrollo de dicha dimensión participativa es altamente complejo. Por

una parte, la necesidad de iniciar un proceso de mejora urbanística es un hecho constatado, y técnicamente se ha avanzado mucho en posibles soluciones y propuestas, incluso cuantificadas económicamente, aunque sin haber sido contrastadas en ningún momento con la población. Por otra parte, se percibe que la decisión sobre quién y cómo debe cubrir el gasto necesario para acometer las mejoras puede generar nuevos conflictos en el territorio. Por último, nos encontramos en un contexto donde la Ley de Urbanizaciones ya ha empezado a dar sus frutos con la aprobación de planes de actuación en otros municipios, a la vez que se congelan las ayudas a nuevas convocatorias.

Ante este reto, la propuesta metodológica del IGOP se focaliza en iniciar un proceso de aproximación, conocimiento y generación de complicidades en el territorio para que, a través de la ampliación del diagnóstico urbanístico existente, se pueda abrir un verdadero proceso de trabajo conjunto y colaboración entre la administración local y los vecinos del territorio. Dicha ampliación del diagnóstico incorporará, por un lado, aspectos sociales (demografía, problemáticas sociales, situación de los equipamientos y del tejido asociativo, etc.) que ayuden a una comprensión más integral de la situación en que se encuentra el territorio y, por otro, la visión de los propios protagonistas del proceso para identificar los actores clave, sus relaciones y sus enfoques sobre el pasado, el presente y el futuro de Aiguaviva. A partir de este trabajo inicial, se ha realizado una propuesta para desarrollar un proceso participativo adaptado a la realidad socioterritorial de Aiguaviva, concretado en los siguientes puntos:

- El abordaje del urbanismo de forma integrada y con una visión de medio y largo plazo.
- La definición de una hoja de ruta a partir de la generación de complicidades y compromisos.
- El trabajo compartido y la generación de confianza.
- Garantizar la información y la formación en todo el proceso.
- Incorporar la acción comunitaria para la cohesión y la inclusión vecinal en el proceso.

¿Cómo hacer participar a la población de este tipo de urbanizaciones, en un contexto altamente disperso? ¿Cómo detectar las

necesidades sociales y aportar respuestas en un territorio de baja densidad? Se plantea una estrategia de trabajo relacional con los vecinos, que ayude a hacer emerger las necesidades sociales existentes, que incorpore los saberes cotidianos que aporta el hecho de vivir en el barrio, que potencie el valor de vivir en la urbanización como un valor en positivo y cohesione al vecindario para buscar soluciones e impulsar iniciativas. Todo ello fortalecerá el proceso de reflexión en torno al urbanismo y a la futura remodelación del barrio, necesariamente acompañado de una firme apuesta por la dinamización del territorio.

Conclusiones

Todos los casos presentados aquí tienen en común la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana para el diseño y la implementación de políticas de regeneración urbana. Sin embargo, se trata de casos muy diferentes en distintas variables que, entendemos, condicionan enormemente el tipo de dinámicas participativas generadas.

Ciutat Vella es un caso ampliamente estudiado, por ser el centro histórico de la capital catalana y por haber dado lugar a un gran número de mecanismos y de procesos participativos. Sin embargo, por muchas razones, Ciutat Vella es un caso singular en Cataluña. Su tamaño (mayor que el de la gran mayoría de municipios catalanes), su gran heterogeneidad social, la magnitud y la riqueza de su tejido asociativo, su peso económico, la enorme complejidad de intereses en juego, etc. lo convierten en un caso difícilmente comparable al resto de experiencias de regeneración urbana que conocemos en el país. Aunque no por ello podemos dejar de extraer algunas lecciones importantes para otros procesos de regeneración de centros históricos en municipios de menor tamaño. Una de esas lecciones es la necesidad de crear estructuras participativas que sean acordes con la complejidad social que acostumbra a caracterizar este tipo de entornos urbanos, complejidad difícilmente representable a través de las asociaciones de vecinos tradicionales. Asimismo, el caso de Ciutat Vella nos muestra el riesgo de trabajar con dos agendas paralelas, una abierta a la participación vecinal, y la otra menos transparente y capturada por los grandes intereses económicos. En cualquier caso, la

existencia de una fuerte voluntad política a favor de la participación ciudadana es aquí más determinante que en cualquier otro lugar, precisamente porque las presiones de los intereses económicos son mucho más fuertes. Asimismo, parece inevitable que en este tipo de entornos con un tejido social tan amplio y complejo las energías participativas del territorio acaben desbordando los mecanismos de participación formalmente constituidos. Los Ayuntamientos no solo necesitan habilidades técnicas para diseñar buenos procesos participativos: aquí, más que en cualquier otro lugar, se requieren grandes habilidades políticas para la gestión cotidiana del conflicto.

En el otro extremo, Aiguaviva nos muestra las particularidades de la participación en un entorno urbano de baja densidad. Aquí también hay conflicto, entre distintos segmentos del tejido vecinal, por un lado, y entre el propio tejido vecinal y el Ayuntamiento, por el otro. El tema que se somete a participación puede generar fuertes tensiones en múltiples direcciones, porque inevitablemente se verá afectado el bolsillo de cada vecino. Sin embargo, el gran reto para la participación es la debilidad del tejido comunitario. El estilo de vida individualizado que impone una urbanización de baja densidad y la ausencia de espacio público generan una fuerte atomización y dificultan la creación y reproducción de redes de intercambio y de solidaridad intervecinal. El proceso participativo para la regeneración urbana, por lo tanto, antes que diseñar buenas metodologías participativas, deberá de ir tejiendo lazos de confianza y de reciprocidad que, en último término, permitan construir comunidad allí donde esta es prácticamente inexistente. La dinamización comunitaria, por lo tanto, es una perspectiva clave para el impulso de procesos participativos en entornos con estas características. Asimismo, es fundamental resituar el problema de partida, tanto por lo que respecta a la escala territorial (es importante hablar del municipio en su conjunto e, incluso, adoptar una perspectiva intermunicipal), como por lo que respecta a los temas tratados (hay que adoptar un enfoque integral sobre los problemas y las soluciones). La resolución de los conflictos que puedan surgir en la concreción del proceso de remodelación urbana, en cualquier caso, exigirá el despliegue de una serie de principios y de técnicas de mediación comunitaria.

El barrio de l'Erm, por último, ilustra el reto de plantear procesos participativos en el contexto de las periferias urbanas construidas en

los años 50 y 60. La fuerte concentración de población inmigrada extracomunitaria; la debilidad de las asociaciones de vecinos tradicionales; el deterioro del espacio público, etc. marcan enormemente las dinámicas participativas en este tipo de barrios. Sin embargo, la tradición reivindicativa, la presencia de una red más o menos densa de profesionales de los servicios públicos fuertemente comprometidos con el territorio y la experiencia acumulada en el desarrollo comunitario en este tipo de entornos pueden convertirse en factores favorecedores de procesos de participación altamente innovadores. L'Erm, en este sentido, ejemplifica como un proceso de regeneración que en sus inicios no tuvo la participación como un elemento clave, ha sido capaz de ir generando nuevos espacios participativos gracias al compromiso de las administraciones públicas y a la voluntad vecinal de ser protagonista del proceso de regeneración.

Los casos estudiados nos inspiran todo esto y mucho más. En cualquier caso, como ya hemos anunciado, no pretendíamos en este capítulo realizar ningún análisis sistemático del tipo de factores territoriales que inciden en las dinámicas de participación para la regeneración urbana. Simplemente, queríamos ilustrar la importancia de este tipo de factores (como el tamaño de los barrios, sus características urbanísticas, su función económica dentro de la ciudad, su composición social, las características de su tejido asociativo, la estructura de los conflictos, etc.). Factores cuya importancia empírica puede y debe de ser analizada desde la investigación académica. Factores que, además, resultan de vital importancia para el diseño de procesos participativos inclusivos y eficaces, adaptados a las características específicas del entorno donde se llevan a cabo.