

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (09), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN CATALUÑA: ACTORES, CIUDADANÍA Y DESIGUAL PODER LOCAL

Aaron Gutiérrez
Universitat Rovira i Virgili

Incidencia de la participación en las políticas de regeneración urbana en Cataluña: actores, ciudadanía y desigual poder local (Resumen)

La aprobación de la Ley de Barrios catalana en 2004 supuso la introducción de un nuevo instrumento para la intervención integral en barrios con dificultades. La ley ha aportado dos contribuciones significativas: dotar de cuerpo normativo –y jerarquía política- a la necesaria inversión para la dinamización socioeconómica y regeneración urbana de los barrios más desfavorecidos de Cataluña e incorporar y promover prácticas orientadas a reforzar la dimensión holística y transversal de unas intervenciones que, necesariamente, debían contar con la implicación y corresponsabilización de la comunidad local. La realización de entrevistas semi-estructuradas con técnicos y gestores de más de cincuenta planes de barrio ha permitido contrastar percepciones y valoraciones del papel de los procesos participativos en diferentes contextos urbanos, además, ha posibilitado la lectura comparada de diferentes metodologías e instrumentos utilizados. Finalmente, los resultados del trabajo permiten ilustrar la desigual incidencia de la participación ciudadana en los planes de barrio en Cataluña en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilización de éstos con la estrategia de desarrollo local y su capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan de barrio.

Palabras clave: políticas urbanas, participación ciudadana, agentes locales, regeneración urbana, desarrollo local

Incidence of participation in urban regeneration policies in Catalonia: actors, citizenship and uneven community capacity (Abstract)

The Neighbourhood Law –approved in 2004- supported the introduction of new tools for integrated urban regeneration of deprived neighbourhoods in Catalonia. The main contributions of this law are: providing an institutional and political framework for impulse the necessary investment for the redevelopment of some of the most deprived urban areas in Catalonia and incorporating holistic urban regeneration strategies that necessarily need to take into account the involvement and co-responsibility of the local community. The analysis of the results of semi-structured interviews of managers and technicians of more than fifty neighbourhood regeneration plans has allowed contrasting views and perceptions of the role of participative processes in different urban contexts. Secondly, this approach

has also enabled the comparison of the different methodologies and tools used in each urban context. Finally, the results presented in this paper can illustrate the uneven impact of participation in neighbourhood regeneration plans in Catalonia in three main important aspects: involvement of local actors, community co-responsibility with the local development strategy and real capacity of the community to influence in the definition of neighbourhood regeneration strategy.

Keywords: urban policies, community involvement, local stakeholders, urban regeneration, local development

La planificación urbana¹ es uno de los ámbitos de la política pública en el que, de forma más recurrente, se reclama la necesidad de reforzar los procesos que garanticen una más efectiva participación de la ciudadanía directamente afectada. La proximidad y el notable impacto sobre la vida cotidiana de la población residente justifican que estas acciones, necesariamente, tengan en especial consideración la comunidad local en los procesos de toma de decisiones. Esta afirmación general cobra más significado en el caso de las intervenciones de regeneración de barrios. Éstas representan el ejemplo más evidente de intervención pública que afecta de forma especial y más directa, no solamente a un barrio, sino a una determinada comunidad.

La aprobación en 2004 de la Ley de Barrios² catalana ha permitido financiar 148 planes de regeneración de barrios y áreas urbanas durante la última década. Uno de los aspectos funcionales más relevantes de la ley ha sido la introducción de los procesos participativos como elemento clave en la implementación de los diferentes programas de desarrollo local. La ley preveía que esta participación debía ser vehiculada por los diferentes ayuntamientos beneficiarios de los planes de barrio, ya que éstos se han erigido en los responsables finales de la aplicación de los diferentes planes de regeneración urbana.

En esta comunicación se presentan los resultados de una investigación sobre el papel de los procesos de participación ciudadana en la ejecución de los diferentes planes de barrio implementados en el marco de la Ley de Barrios en Cataluña. A la luz de los resultados de la investigación se podrán afrontar cuestiones como: la capacidad de la comunidad local para incidir en las tomas de decisiones estratégicas; el papel de los diferentes actores locales – asociaciones de vecinos, administraciones locales, entidades y/o plataformas cívicas locales, etc.-; el poder real de los diferentes actores implicados en todo el proceso –desde la definición del plan, hasta la ejecución de las acciones concretas- o la identificación de colectivos excluidos o infrarrepresentados en estos procesos (jóvenes, inmigrantes). Además de los aspectos citados, uno de los puntos clave de la investigación reside en el análisis de la participación e implicación de la comunidad y agentes locales en contextos socioeconómicamente adversos: ¿Qué actores adquieren mayor protagonismo? ¿Existe una apropiación de los procesos participativos por parte de algunos colectivos? ¿Se ha abierto, realmente, la toma de decisiones a toda la comunidad local?

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Participación ciudadana y nuevas formas de gobernanza en las políticas de desarrollo local en ciudades pequeñas y medias” financiado por el Programa de Innovación y Calidad Democrática del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (Ref.: 2013-DEMOC-00006).

² Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. DOGC nº 4151, 10.06.04.

Ley de Barrios en Cataluña: una apuesta estratégica para la regeneración de barrios con dificultades

Desde su aprobación en el año 2004, la Ley de Barrios está actuando como el principal instrumento para la regeneración de barrios y áreas urbanas en Cataluña. La ley fue concebida con unos objetivos y fórmulas de actuación muy ambiciosos: debía actuar como marco de referencia para el desarrollo de intervenciones integrales en las áreas urbanas con mayor concentración de problemas socioeconómicos y urbanísticos. Así, las áreas urbanas beneficiarias de estos planes de mejora urbana presentan unas dificultades comunes, tales como una tasa de paro elevada, falta de dinamismo económico, problemas sociodemográficos (envejecimiento o pérdida de población, peso importante de la población extranjera, etc.), la perseverancia de una imagen estereotipada y estigmatizada del barrio y sus residentes, el déficit de servicios públicos y, principalmente, problemas vinculados con la degradación de la fábrica urbana y el parque de viviendas.

En respuesta a estas problemáticas, las acciones previstas deberían superar los enfoques sectoriales tradicionales y apostar por un modelo de intervención transversal que atienda la multicausalidad de las problemáticas urbanas³. Consecuentemente, los planes amparados en esta ley deben tener un marcado carácter social, contribuir a la cohesión social y la convivencia cívica en los barrios y áreas urbanas donde actúa y contribuir a una mejor integración urbanística y funcional de estos espacios (habitualmente aislados) con los respectivos conjuntos urbanos⁴. Para ello la ley establece ocho ejes de actuación para los planes de barrio a financiar; éstos son: 1) la mejora del espacio público y la dotación de espacios verdes; 2) la rehabilitación y el equipamiento de los elementos colectivos de los edificios; 3) la provisión de equipamientos para uso colectivo; 4) la incorporación de las tecnologías de la información en los edificios; 5) el fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano; 6) la equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos; 7) el desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio; y 8) la accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas.

Los planes amparados por la ley han sido aprobados en siete convocatorias anuales sucesivas, desde el 2004 al 2010, año en que los recortes y problemas presupuestarios conllevaron la conclusión de nuevas convocatorias y la acumulación de retrasos en los programas todavía en curso⁵. En total, se prevé la realización de 148 planes que conllevan una inversión total de más de 1.350 millones de euros y benefician, directamente, a más de un millón de habitantes. Estas cifras permiten ilustrar la apuesta política estratégica que supuso la aprobación de esta ley.

El proceso de selección de los proyectos presentados a las convocatorias anuales es guiado por indicadores de los déficits socioeconómicos, urbanísticos, demográficos y medioambientales, pero también por la calidad del plan de intervención propuesto. Finalmente, los planes beneficiarios son cofinanciados al 50% por la Generalitat y el Ayuntamiento implicado, sin superar en ningún caso los 20 millones de euros. No obstante, a partir de la convocatoria de 2009 se abrió la oportunidad de incluir planes de municipios menores de 10.000 habitantes⁶,

³ Nel·lo, 2009, 2010, 2011

⁴ Roquer, Gutiérrez, Muro, Alberich, 2014.

⁵ En noviembre de 2013 el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat reconoció una deuda de más de 140 millones de euros con los ayuntamientos beneficiarios de la ley.

⁶ En el caso de municipios con menos de 10.000 habitantes se habilitó la opción de desarrollar planes, denominados “villas con proyectos”, que abarcan el conjunto del núcleo urbano.

en cuyo caso la cofinanciación de la Generalitat se eleva al 75% y el volumen de la inversión es sensiblemente inferior⁷.

El modelo de intervención propuesto por la Ley de Barrios se basa en una estructura relativamente flexible que permite que los gobiernos locales puedan definir su propia estrategia de regeneración urbana en el marco de unas directrices relativamente genéricas. Ello permite un cierto grado de adaptación a diferentes realidades urbanas y, a su vez, traslada el protagonismo de la definición final de la estrategia de desarrollo local (y las acciones a implementar para alcanzarla) a los agentes más directamente implicados. En resumen, representa un ejemplo práctico del modelo *bottom-up* (de abajo arriba). Este protagonismo de los agentes locales va acompañado, a su vez, de una corresponsabilización con el proyecto, ya que las administraciones locales deben cofinanciar el plan de barrio.

Regeneración de barrios y participación ciudadana: la necesaria contrastación de experiencias y prácticas

Este modelo de intervención, basado en la adaptación del instrumento a la realidad urbana en que actúa, requiere de una adecuada diagnosis local que permita la correcta identificación de las necesidades y potenciales de cada área urbana, ya que de ello dependerá, en buena medida, la adecuada contextualización y el éxito final del proyecto de desarrollo⁸. En este marco, la implicación de la comunidad local es uno de los elementos clave para identificar las necesidades específicas del barrio y contribuir a incrementar la eficacia de la intervención⁹.

Los procesos participativos tienen menor capacidad de incidencia en las políticas sectoriales, sin embargo, estos planes recogen el compromiso explícito de hacer partícipe a la comunidad local en la toma de decisiones y la aplicación de las medidas acordadas. El objetivo es doble: buscar el máximo consenso, apertura y transparencia en la toma de unas decisiones que afectan de forma más directa a la comunidad local y, además, contribuir a reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad y los valores de convivencia a través de hacer sentir partícipe de un proyecto compartido a los propios vecinos¹⁰.

Una variable clave en estos procesos es la capacidad de los equipos técnicos y gestores locales para construir mecanismos innovadores capaces de activar la participación ciudadana y crear canales adecuados para que ésta pueda ser traducida en propuestas concretas y ejecutables. Hay un cierto consenso sobre su papel en la mejora continua de los proyectos y la legitimación de las actuaciones desarrolladas, sin embargo existe una voluntad desigual por parte de las administraciones locales implicadas de llevar a cabo los procesos participativos. Por ello, existe todavía un déficit de instrumentos efectivos y de conocimiento y diseminación de prácticas con un éxito significativo.

Un marco de trabajo como la Ley de Barrios, en el que existe una gran heterogeneidad de contextos de intervención, pero también de equipos técnicos locales, resulta propicio para derivar en diferencias significativas entre planes, alcanzando éstos unos resultados, también,

⁷ El presupuesto medio por proyecto en la convocatoria de 2010 (en la que participaron más proyectos de municipios menos poblados) fue inferior a 6 millones de euros. Mientras que la media de las primeras convocatorias se acercaba a los 15 millones por programa.

⁸ Fallov, 2010; Haus y Klausen, 2011.

⁹ Mongil, 2010, 2012.

¹⁰ Martí-Costa y Parés, 2009.

muy heterogéneos¹¹. Sin embargo, esta diversidad no debe ser leída exclusivamente en clave de debilidad, sino también como un abanico de experiencias piloto que, a través de los diferentes proyectos locales, pueden generar un vasto conocimiento sobre el papel de las diferentes comunidades locales en los procesos de regeneración urbana, propiciando lecturas comparadas útiles, tanto para las investigaciones académicas, como estudios técnicos que permitan identificar y diseminar buenas prácticas.

Metodología de la investigación

El trabajo aquí presentado no ha pretendido centrarse en la cuantificación del nivel participativo alcanzado o la necesaria transparencia informativa en la toma de decisiones, sino que pretende verificar la capacidad efectiva de esta participación. Es decir, se ha pretendido analizar el grado de incidencia que ésta ha tenido sobre la definición de la estrategia de actuación y la jerarquización de intervenciones y proyectos concretos. En definitiva, se ha analizado críticamente el papel de la comunidad local en la implementación de unos planes que fueron definidos como una pieza clave para la reformulación de las políticas urbanas catalanas y que, además, pretendían impulsar un modelo basado en la proximidad al territorio en la toma de decisiones y en la concertación con los agentes locales.

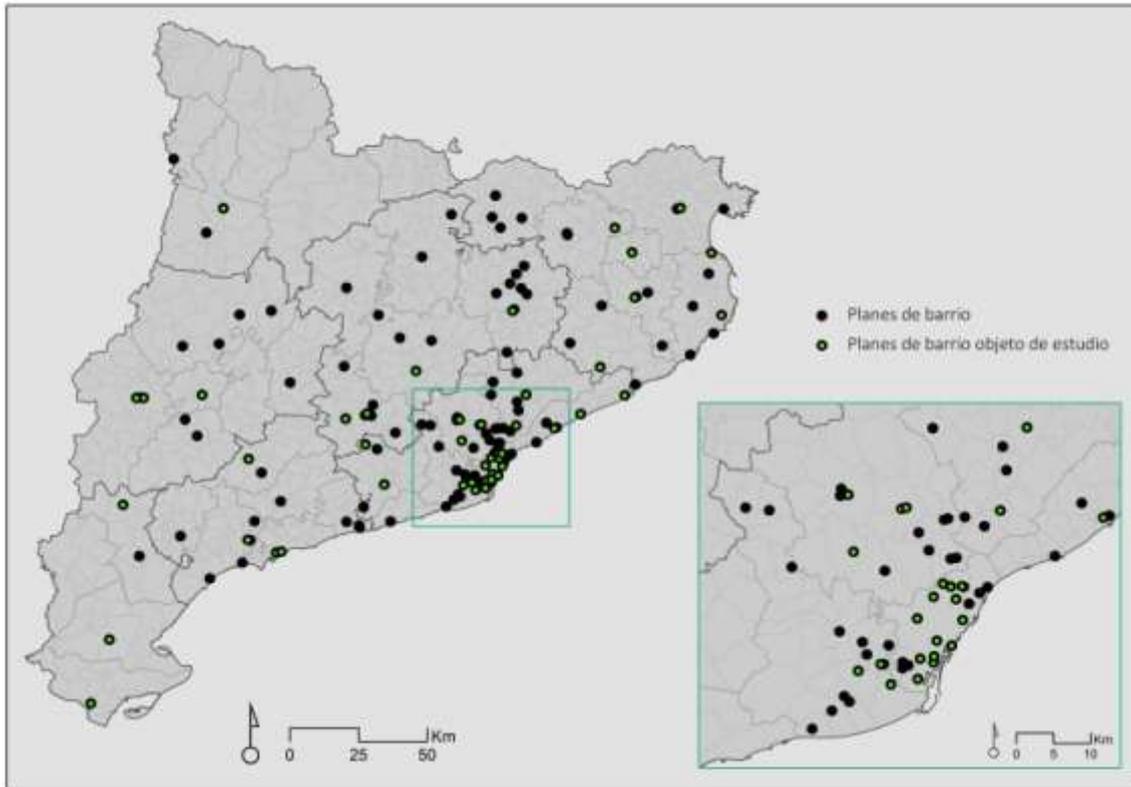
El estudio de los procesos participativos en los diferentes planes de barrio se ha desarrollado, esencialmente, a partir de entrevistas semi-estructuradas con técnicos y gestores locales. Se ha realizado un total de 54 entrevistas que han sido complementadas con el análisis sistematizado de la documentación disponible sobre la materia en cada caso: memoria final de los planes de barrio o de los procesos participativos, páginas web del plan y publicaciones divulgativas o material técnico editado y facilitado por las diferentes entidades locales gestoras de planes de barrio.

Esta metodología, centrada en el análisis comparado entre planes, permite obtener una lectura general del rol que los procesos participativos han alcanzado en su implementación. Un elemento clave para guiar el análisis transversal realizado es que la muestra de planes de barrios estudiados es suficientemente amplia (un 36,5% del total de planes ejecutados en Cataluña) como para poder extraer conclusiones generales –ver figura 1 para mayor detalle de la distribución territorial de la muestra de planes analizados. Además, como las valoraciones son obtenidas directamente por los técnicos responsables de la gestión del día a día de los diferentes planes de barrio, es posible contrastar los instrumentos utilizados y los resultados alcanzados, pero también la percepción y valoración de estos procesos por parte de los diferentes equipos técnicos y, finalmente, extraer indicadores que muestran en qué medida los consideran una parte relevante de su actuación en el barrio. Por contra, esta lectura general pierde el detalle que se puede extraer a partir de casos de estudio que permitan confrontar las valoraciones de los diferentes actores implicados, tales como: el equipo técnico responsable del plan de barrios, los miembros de comité local de seguimiento y representantes de los diferentes colectivos y miembros de la comunidad local que han participado en el desarrollo del plan de barrio¹².

¹¹ Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa, 2011.

¹² El proyecto de investigación en el que se enmarca este trabajo está desarrollando diversos casos de estudio, por lo que esta lectura, centrada en las percepciones de diferentes actores implicados en los procesos participativos será presentada en próximos trabajos.

Figura 1.
Distribución de planes de barrio analizados



Fuente: Elaboración propia.

En relación al tipo de planes de barrio estudiados, cabe destacar que la muestra es especialmente representativa en el caso de las ciudades de más de 50.000 habitantes. En este caso, como indica la tabla 1, la muestra estudiada representa un 62% del total de planes ejecutados (29 de 47). Por el contrario, la muestra pierde representatividad (hasta un 18%) en el caso de los planes de municipios con menos de 10.000 habitantes (8 de 45).

Tabla 1.
Planes de barrio analizados según volumen de población municipal

Población municipio	Total planes de barrio	%	Planes de barrio analizados	%
<10.000	45	30,4%	8	14,8%
10.000 - 50.000	56	37,8%	17	31,5%
50.000 - 150.000	25	16,9%	14	25,9%
>150.000	22	14,9%	15	27,8%
TOTAL	148	100,0%	54	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

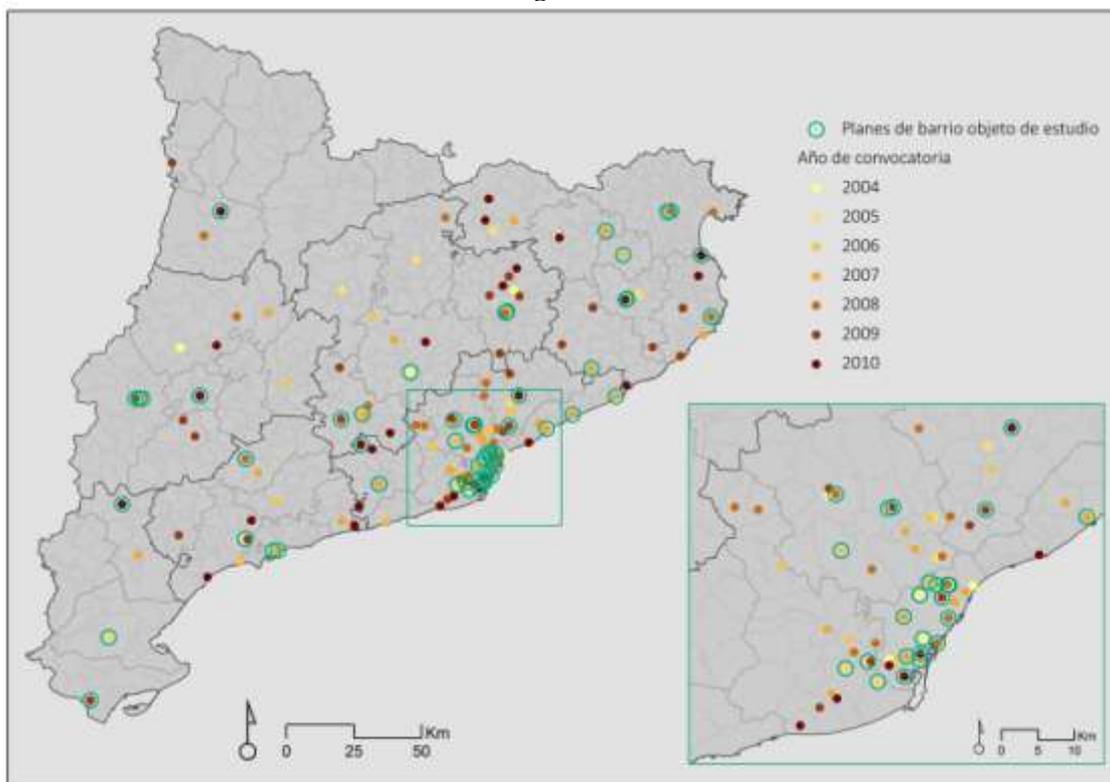
El peso de las diferentes tipologías de área urbana (centro histórico, polígono de viviendas, municipio entero y otros) es similar entre la muestra de trabajo y el conjunto de planes existentes en Cataluña. La principal salvedad es el peso claramente menor en el estudio de los planes para el conjunto del núcleo urbano, que se corresponden con los municipios de menos de 10.000 habitantes incorporados en las dos últimas convocatorias.

Tabla 2.
Planes de barrio analizados según tipología

Tipología barrio	Total planes de barrio	%	Planes de barrio analizados	%
Centro histórico	50	33,8%	15	27,8%
Polígono de vivienda	34	23,0%	15	27,8%
Municipio entero (villas)	28	18,9%	5	9,3%
Otros (*)	36	24,3%	19	35,2%
TOTAL	148	100,0%	54	100,0%

(*) Incluye zonas de urbanización marginal y autoconstrucción y barrios con tipologías mixtas.
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.
Planes de barrio según año de convocatoria



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe destacar que cerca del 60% de casos no estudiados se corresponden con planes adjudicados en las dos últimas convocatorias (2009 y 2010) – ver figura 2 para más detalle. El principal motivo de su no inclusión es que en la mayor parte de estos planes las acciones se encuentran todavía en su fase inicial y, en algunos casos, el propio plan está parado temporalmente por falta de recursos. De hecho, son las convocatorias más afectadas por los problemas presupuestarios derivados de la crisis económica.

Participación en los planes de barrios: planteamientos, acciones y resultados desiguales

A partir del análisis comparado de los diferentes planes de barrio se pueden contrastar posicionamientos significativamente dispares en relación al papel de la participación ciudadana en el diseño e implementación del plan de actuación. En primer lugar, conviene

destacar que la propia comprensión de qué es la participación ciudadana es diferente entre algunos de los técnicos y gestores: todavía persisten percepciones que asimilan la transparencia informativa o las acciones de difusión de las acciones realizadas con los procesos efectivamente participativos. A partir de esta cuestión se puede constatar un segundo elemento clave: las diferencias en relación a los objetivos perseguidos, instrumentos utilizados y resultados alcanzados.

El análisis transversal de los diferentes programas se estructurará a partir cuatro variables clave: la fase del plan en la que ha tendido a concentrarse la participación, los propósitos que la motiva, los principales colectivos implicados (o no) y, finalmente, los instrumentos utilizados.

¿Cuándo se impulsa la participación?

El momento en el que se abren los procesos participativos es clave para determinar su contribución al diseño final y ejecución del plan de barrio -entendiendo por el momento la fase del proceso de implementación. Bajo este prisma, existen varias posibilidades:

- Planes en los que la participación se desarrolla, básicamente, en la fase inicial de confección del proyecto. En estos casos se pretende que la comunidad contribuya a jerarquizar la información clave (identificar problemas y oportunidades) para la diagnosis de los retos que afronta al barrio y las líneas estratégicas que deben guiar el plan de actuación.

- Planes en los que los procesos participativos se llevan a cabo en el desarrollo (o de forma previa) de las intervenciones. En estos casos, la participación se orienta a la toma de decisiones concretas, especialmente en el ámbito de acciones urbanísticas, como la ubicación de los nuevos equipamientos, la configuración y diseño de los nuevos o renovados espacios públicos, el contenido y uso de determinados espacios de los equipamientos públicos, etc.

- Planes en los que la participación ciudadana es efectiva durante toda la vigencia del proyecto, desde la fase de gestación, la puesta en marcha de las actuaciones, la evaluación continuada y seguimiento, hasta la conclusión y evaluación final.

Figura 3.
Esquema de los procesos participativos más habituales



Fuente: Elaboración propia.

La situación más corriente es la segunda de las anteriores opciones. En la fase de ejecución resulta habitual que los gestores de planes de barrio trabajen con mesas de participación y jornadas de debate centradas en acciones concretas. En algunos casos, se ha podido comprobar que también se incluyen procesos participativos en la fase inicial del programa, cuando, a través de las asociaciones de vecinos, comerciantes y, en algunos casos, las entidades locales, la administración local pretende recoger impresiones sobre los problemas y la priorización de necesidades a afrontar. Mientras, que la tercera opción, la participación durante todo el proceso, es la posición más minoritaria en los planes analizados. A modo de resumen, en la figura 3 se esquematiza este modelo de procesos participativos más recurrentes.

De esta manera, las prácticas más habituales conllevan, habitualmente, la no inclusión de los procesos participativos en fases de decisión clave, como la definición de los objetivos operativos clave del plan y las líneas estratégicas de la actuación -en definitiva, que líneas serán las que concentrarán mayor inversión.

En este sentido, el responsable técnico de los planes de una ciudad que ha contado con proyectos financiados en varias convocatorias apuntaba lo siguiente:

“Yo separaría la fase de diseño de la propuesta del plan a enviar a la Generalitat del proceso posterior, una vez comienza a trabajar el plan adjudicado. En esta primera fase no se han realizado procesos participativos directos, simplemente se informa a los vecinos la propuesta de plan presentada.

No obstante, en la convocatoria del 2010 hemos conseguido implicar los vecinos desde este primer paso, de manera que el proyecto que se ha enviado a la Generalitat ha surgido de forma más directa de la gente del barrio.

Esto se ha hecho dando vía libre a la participación a partir de una idea: “en la hipótesis de disponer de 20 millones de euros, ¿usted qué haría de forma prioritaria en el barrio?”. Siempre hemos creído que debíamos impulsar la participación desde el principio, desde el diseño del plan. Hemos trabajado en esta dirección, no obstante, solamente lo hemos podido hacer en la convocatoria del 2010”.

Al margen de las preguntas abiertas e interpretativas de los procesos participativos, las entrevistas han incluido también preguntas cerradas y cuantificables relacionadas con la valoración de los técnicos del papel de la participación en cada fase del proceso de ejecución del plan. Éstas han arrojado unos resultados dispares, aunque se corresponden, en líneas generales, con las características anteriormente apuntadas. Así, la puesta en marcha y aplicación de acciones concretas es la fase que mayor valoración numérica recibe por parte de los técnicos locales: un valor medio de 6,78 sobre 10. Por el contrario, la participación de la comunidad local en el diseño inicial del plan de barrio, incluyendo la definición de las acciones y estrategias generales, ha recibido una puntuación media de 4,98 sobre 10. Cabe destacar, además, que un 41,5% de las encuestas otorgan a esta fase una nota igual o inferior a 3.

Finalmente, el nivel de participación en el seguimiento y evaluación del plan ha recibido la valoración media más elevada: 7,04 sobre 10. Esta participación, se ha vehiculado, esencialmente a través de las sesiones informativas previstas por la Ley de Barrios en el decurso de la aplicación del plan per recoger valoraciones de las acciones realizadas o la participación de las entidades locales en el comité de evaluación y seguimiento – posteriormente se mostrará, con más detalle, la percepción de los técnicos locales del papel de estos comités.

¿Participar para qué?

Desarrollar la participación en una fase u otra del proyecto tiene consecuencias directas sobre su capacidad para incidir y, si es necesario, modificar las acciones que el plan prevé. En términos generales, cuanto más tarde se abren estos procesos participativos, menor incidencia sobre las estrategias generales pueden alcanzar.

Finalmente, como se ha detallado en el punto anterior, la participación ha tendido a concentrarse en la fase de ejecución y valoración de acciones ya predefinidas. Como prueba de ello cabe destacar que a partir de preguntas abiertas sobre ejemplos de acciones emprendidas y los resultados positivos alcanzados, las respuestas brindadas por los técnicos locales han tendido a concentrarse en procesos claramente enfocados a matizar, optimizar o valorar la ejecución de intervenciones concretas. Solamente en 5 de las 54 entrevistas se han detallado procesos participativos en las fases clave de definición de objetivos estratégicos del plan y la priorización de las principales intervenciones a financiar. A modo de ejemplo, se adjuntan algunas de las prácticas señaladas como significativas por los técnicos locales:

Plan de barrio de una ciudad media en Catalunya Central:

“Se han realizado acciones puntuales, pero muy significativas, sobretudo en relación al estudio de las necesidades del uso de los espacios públicos que se había decidido renovar. En el momento de iniciar la renovación de estos espacios se convocó a los vecinos para que pudieran expresar sus necesidades; se recogieron sus aportaciones y se trasladaron al equipo redactor del proyecto. De manera que el proyecto final incorporó algunas de las demandas de los vecinos”.

Plan de barrio en ciudad pequeña de las comarcas de Girona:

“La actuación más valorada por los vecinos y el equipo técnico ha sido el proceso participativo organizado para determinar la morfología y usos de la nueva plaza. Se realizó una sesión informativa y tres sesiones participativas con vecinos del barrio (con una participación importante de mujeres y jóvenes). Finalmente, en una segunda fase del proceso se realizó una sesión de retorno con los participantes. Así, con el objetivo de implicar en la decisión al resto del barrio que no participó inicialmente, se convocó un consejo de barrio extraordinario, al cual asistieron más de 60 personas”.

El director técnico de un plan del área metropolitana de Barcelona ejemplifica el encorsetamiento de la participación a partir de un comentario crítico e irónico:

“A partir de las primeras actuaciones, cuando los ciudadanos han visto la dinámica de participación que se proponía desde el Ayuntamiento, han entendido que no serviría para nada. Se les presentaban los proyectos y, como máximo, se les dejaba cambiar la ubicación de la papelera... ¡y no muchos metros!”

Estas valoraciones aportadas por los técnicos arrojan dos cuestiones clave. En primer lugar, la fórmulas utilizadas mitigan la capacidad de los procesos participativos de modificar elementos clave como la priorización de acciones o el reparto presupuestario por ejes que de ello se derivaría. Sin embargo, según la impresión trasladada por los técnicos, este tipo de participación centrada en cuestiones puntuales es, también, la más valorada por los vecinos, ya que está directamente relacionada con inversiones tangibles y más físicamente reconocibles. Esto nos conduce a la segunda cuestión clave: la inclusión de estos procesos ha sido valorada como algo novedoso y positivo. En más de la mitad de los planes entrevistados ha valorado que la Ley de Barrios ha contribuido a generar sinergias y construir nuevas canales de diálogo vecinos - administración local.

¿Quién participa?

Uno de los principales retos que ha tenido que afrontar los gestores de los planes de barrio ha sido el escepticismo y la falta de implicación y sensibilización de una parte significativa de la comunidad local hacia los nuevos proyectos. En contextos urbanos desfavorecidos y, habitualmente, adolecidos de un déficit histórico de inversiones puede resultar especialmente complicado comprometer la comunidad local con un proyecto que puede ser visto como foráneo o impuesto. Por ello, en más del 50% de los casos los técnicos y gestores han calificado el nivel de participación alcanzado como insuficiente o no adecuado. Además, resulta común la lectura crítica de los resultados alcanzados en este ámbito. A modo de ejemplo, las palabras del director técnico del plan de mejora de un barrio en el entorno metropolitano de Barcelona:

“La poca participación realizada se ha desarrollado de forma muy acotada y focalizada con los comerciantes y la asociación de vecinos. Además, ha ido perdiendo intensidad, realizando cada vez menos actividades y más distantes en el tiempo. En el segundo plan de barrios del municipio la situación fue peor: se dio cuenta del proyecto a modo de presentación y no se han hecho más reuniones”.

No obstante, también es relevante apuntar que un 22% de planes ha calificado con un notable o excelente el nivel de participación alcanzado. Posteriormente, se detallará algunas de las prácticas destacadas por estos planes.

A esta situación se ha añadido en los últimos años un nuevo problema; los recortes presupuestarios y los problemas de liquidez de las administraciones implicadas (autonómica y local) han comportado la paralización de varios planes de barrios. A escala local ello ha conllevado el incumplimiento de compromisos adquiridos con el barrio y sus vecinos. Así, los técnicos de dos de los varios planes afectados por esta situación han señalado:

“La participación ha sido elevada en la fase inicial del plan y, sobretodo, en el desencanto posterior. Será un gran reto para el plan recuperar las dinámicas en el momento en que se pueda retomar el proyecto en su totalidad”.

“La irregularidad en el tema económico no nos ha permitido hacer una planificación clara a largo plazo, ni tampoco desarrollar aquellas acciones que podíamos haber decidido de forma conjunta con la comunidad. Está siendo un proceso demasiado irregular e interrumpido”.

Pese a las dificultades de impulsar estos procesos, la práctica totalidad de los entrevistados coincide en apuntar el papel clave de las asociaciones de vecinos y, en varios casos, de las asociaciones de comerciantes y entidades sociales y culturales locales -especialmente aquellas relacionadas con la comunidad gitana. Así, los técnicos del plan de barrio de una ciudad del área metropolitana han destacado el papel capital del movimiento vecinal en la reclamación del propio plan:

“La insistencia en la demanda de rehabilitación del barrio por parte de los vecinos ha sido constante durante la última década. De hecho, se presentó candidatura en la primera convocatoria de proyectos (2004), resultando adjudicatarios en la tercera (2006).

La asociación de vecinos tiene un marcado sentido de arraigo y compromiso con el barrio, por lo que ha estado muy implicada, desde el primer momento, en el plan de mejora.

Aunque en la fase de redacción de los proyectos y el inicio de las obras se han realizado sesiones informativas para todos los vecinos, la mayoría de los participantes están vinculados a la asociación de vecinos”.

Las asociaciones vecinales suponen un nexo clave para el desarrollo de los procesos participativos y la vía para reforzar y consolidar las redes sociales locales. A partir de esta premisa se debe valorar la acción de los diferentes planes en un sentido más amplio: en contextos urbanos caracterizados por redes sociales fragmentadas y débiles, la primera acción de los planes, ha sido ayudar a la consolidación de las asociaciones vecinales; entendiendo esto como un primer peldaño de una estrategia a largo plazo de cohesión interna y refuerzo del sentimiento de pertinencia. Las experiencias expuestas por tres ciudades medias sirven para ilustrar esta cuestión:

“El reto actual es consolidar la mesa de entidades y, a su vez, conseguir la implicación de colectivos que no pertenecen a las entidades para que aporten nuevas propuestas. En muchas ocasiones se aprovechan espacios informales de encuentro para recoger la visión de los vecinos no organizados, pero es necesario ir más allá y ampliar los ámbitos del proyecto en los que se hace partícipes a los vecinos”.

“Los procesos participativos, centrados básicamente en el ámbito urbanístico, no alcanzaron los resultados esperados. No obstante, la acción social del plan ha permitido ensayar y aplicar vías de cooperación y refuerzo del capital social del barrio. El trabajo intenso con los proyectos socio-comunitarios ha ayudado a mejorar la capacidad de las entidades y reforzar su corresponsabilización con la mejora del centro histórico”.

“El trabajo con las comunidades de vecinos y las dos asociaciones de vecinos del barrio han sido clave para el buen funcionamiento de los planes de convivencia cívica y de cohesión social. Además, se ha intensificado las relaciones entre dos asociaciones de vecinos que anteriormente habían actuado siempre de forma completamente separada entre sí”.

Por contra, existe una reiterada coincidencia en señalar el heterogéneo colectivo de los inmigrantes como los vecinos más difíciles de incorporar a los procesos participativos, especialmente, los inmigrantes de origen magrebí. No obstante, algunos planes apuntan también otros colectivos; se citan aquí tres ejemplos diferentes:

“El centro histórico se caracteriza por tener un porcentaje importante de personas muy mayores y, éstas, por sus propias limitaciones, participan significativamente menos”.

“Hemos buscado una participación relativamente equilibrada entre colectivos, género y procedencia, pero tenemos un colectivo con una presencia muy débil: los hombres de 30 a 50 años”.

“Los jóvenes son un colectivo con una fuerte presencia en el barrio, pero al que nos ha costado hacer participar. Básicamente, han participado en aquellos programas que les afectaban directamente”.

¿Cómo se vehicula?

Aproximadamente dos tercios de los planes analizados exponen prácticas e instrumentos de dinamización y apoyo a los procesos participativos poco innovadores. Talleres de concertación, reuniones periódicas con las asociaciones de vecinos o jornadas informativas del proyecto seguidas de recogida de propuesta e impresiones son las más habituales. La apuesta por sistemas más habituales, no implica alcanzar resultados poco satisfactorios. A modo de ejemplo, tres casos con resultados destacables a partir de aplicar instrumentos muy comunes:

“El proceso participativo para la reurbanización de varios ejes del barrio ha sido la acción más importante del plan ya que se alcanzó un nivel de implicación de la comunidad local sin precedentes, además, se consiguió llegar a los diferentes colectivos.

Se realizó una primera fase informativa a todos los vecinos, seguida de sesiones específicas orientadas a colectivos específicos. Después se realizó un taller para consensuar los usos y perfiles que debían protagonizar la

renovación de las calles del barrio. Todo aquello que se consensuó fue trabajado, de nuevo en la fase de retorno, e incorporado en el proyecto final.

A partir de aquí se inició un plan de comunicación muy cuidado, en el que destacó la edición de una revista mensual donde se explicaba el desarrollo de las obras”.

“Los ámbitos en los que se ha buscado una mayor implicación se las asociaciones del barrio y determinados colectivos son la acción cultural, la mejora de la convivencia y la regeneración comercial. Se ha creado una mesa de entidades y bajo el paraguas del 50º aniversario del barrio se ha organizado un proceso participativo en el que entidades y vecinos han propuesto actividades muy diversas: recuperación de memoria histórica, favorecer el conocimiento del barrio, acciones lúdicas y culturales, fomento de la convivencia y dinamización económica. La organización y ejecución de las diferentes actividades se realizó a partir de grupos de trabajo agrupando entidades muy diversas con el objetivo común de mejorar la convivencia y mejorar la imagen del barrio”.

“Se ha contado con el asesoramiento externo de una empresa especializada en procesos participativos. Se ha conseguido la complicidad de los técnicos propios y externos para asumir el compromiso de incorporar las propuestas surgidas de los talleres. (...) Se ha explicado muy bien a los vecinos los condicionantes técnicos y las premisas de partida y a partir de aquí se ha aplicado la metodología para ir generando propuestas y después priorizarlas o consensuarlas. Los técnicos han trabajado a partir de las propuestas recibidas y en una sesión de retorno han explicado cómo han sido tomadas en consideración”.

También se han podido constatar planes en los que la apuesta por el fomento de la participación ha ido acompañada por el diseño de instrumentos menos habituales. A modo de ejemplo, se citan varios de estos casos.

Un municipio del área metropolitana de Barcelona destaca su campaña para llegar a todos los vecinos del barrio:

“En primer lugar se envió una carta personalizada de presentación del Ayuntamiento, acompañada de un tríptico sobre los nuevos proyectos y avisando de la realización de una futura entrevista. Días más tarde se procedía a realizar entrevistas a domicilio para recoger las propuestas, necesidades, percepciones sobre el barrio y problemas más destacados. Se recogían, también, los datos del entrevistado para realizar futuros contactos. En total, se realizaron cerca de 6.200 entrevistas, de las que un 75% tuvieron una receptividad buena o muy buena”.

En un municipio de menor volumen demográfico se apostó por otros sistemas para llegar al máximo número de vecinos:

“Se promovió, en primer lugar, el conocimiento del plan a través de la radio municipal, notas de prensa a diarios comarcales y de la página web —este es un proceso muy habitual en planes de barrio—. Posteriormente se inició un proceso participativo abierto a todos los vecinos en el que se debían priorizar las acciones del plan. Para ello se instalaron urnas durante quince días en los edificios municipales, pero también en todos los establecimientos comerciales donde se vende pan (un total de nueve puntos). Finalmente, se realizaron tres sesiones de trabajo de retorno de las propuestas: con los participantes, los comerciantes y la final abierta a todos los vecinos”.

El Comité de Seguimiento y Evaluación y las oficinas de barrio son dos elementos con incidencia indirecta, pero que pueden resultar importantes para promover los procesos participativos. No obstante, las valoraciones de los técnicos de su papel su claramente opuestas. En primer lugar el comité previsto para cada plan por la propia Ley de Barrios, es valorado como un adecuado órgano de control por parte de las diferentes administraciones implicadas, pero la práctica totalidad de planes cuestionan su utilidad como canal de información e implicación de las asociaciones y entidades vecinales representadas.

Plan de Barrios de una capital provincial:

“Es positivo que exista, ya que si hay cofinanciación, ésta se ha de justificar y controlar. Es como un examen o rendimiento de cuentas. Además, las entidades locales ven que la Generalitat se acerca al barrio y conoce su versión del proyecto”.

Ciudad pequeña en el ámbito metropolitana de Barcelona:

“Es un órgano que aporta confianza y transparencia al proyecto, pero en ciertos momentos es demasiado institucional para fomentar la participación y tomar decisiones. Se ha de combinar el papel de este órgano con otros espacios de participación más próximos y de más fácil gestión”.

Plan de Barrios de una capital comarcal de la Cataluña Central:

“El Comité se reúne a instancia de la Oficina de Barrios de la Generalitat. No ha sido una herramienta informativa para los vecinos, ya que solo asisten cinco personas en representación del tejido asociativo y socioeconómico. Además, se reúne por las mañanas, en horas que estas personas no pueden asistir y solo una vez al año. Es un mecanismo de seguimiento de la Generalitat y una manera que vean in situ las actuaciones, pero no es participativo y no sirve para mucho”.

Un municipio del área metropolitana de Barcelona:

“Hemos cumplido con el expediente de participación, pero ésta no ha sido nunca franca. Es una crítica para el Ayuntamiento, pero también para el propio plan. Existe un comité de evaluación y seguimiento muy bien diseñado y funciona muy bien, pero como una formalidad. Vienen los vecinos, explicamos las actuaciones y hacemos las reclamaciones pertinentes –básicamente que la Generalitat abone lo que nos debe- y se pregunta a los vecinos asistentes si tienen algo que añadir, pero no surge ninguna propuesta en profundidad. No es el formato adecuado para ello”.

Por su parte, cabe destacar que las oficinas de barrio –en aquellos casos que se ha apostado por crearlas- pese a no estar concebidas formalmente como un órgano de participación, han acabado resultando una pieza clave en la relación entre vecinos y administración local. Estas oficinas, dedicadas a la gestión del día a día del plan, han actuado como primer punto informativo y de recepción de peticiones de los vecinos, por lo que han acabado siendo un espacio de referencia en el barrio. En algunos casos, su acción ya va más allá del propio plan y se ha previsto su continuidad después de su conclusión, para actuar como punto de atención a los vecinos y oficina de proximidad del ayuntamiento.

Conclusiones

La Ley de Barrios ha actuado durante la última década no solamente como un marco de referencia para las políticas de regeneración urbana en Cataluña, sino también como una plataforma de introducción de nuevas prácticas e instrumentos de intervención. Las acciones orientadas a la participación también han formado parte de esta dinámica. No obstante, a través del análisis comparado de los planes estudiados se ha podido constatar que, pese a que en la práctica totalidad de los casos los gestores manifiestan su voluntad de promover la participación ciudadana, en un número importante de planes (más del 50%) reconocen haber alcanzado resultados no satisfactorios. Además, los ejemplos expuestos como relevantes por parte de algunos técnicos apuntan que, en determinados casos, las políticas para prestar apoyo a estos procesos han sido escasas y poco efectivas.

Pese a que todos los técnicos locales entrevistados han destacado la transparencia informativa en el proceso de implementación del programa y la participación de las entidades locales en los consejos de seguimiento y evaluación, se ha detectado como un punto crítico la existencia de unos procesos participativos realmente abiertos a toda la comunidad local. De hecho, en este aspecto se centra la principal diferencia entre planes. Ello ha comportado que, aunque la mayor parte de los planes han contribuido a reforzar las asociaciones de vecinos y de comerciantes y han prestado un soporte importante a las comunidades de escalera, los procesos participativos difícilmente han sido capaces de atraer aquellos colectivos tradicionalmente menos implicados.

Finalmente, los resultados alcanzados difieren substancialmente según cada plan. Esta fragilidad y notoria desigualdad entre planes, en el fondo, está claramente relacionada con la falta generalizada de reconocimiento del valor de la participación. La situación más habitual es la implementación de actuaciones diseñadas básicamente para garantizar la transparencia informativa, y desarrollar consultas sobre aspectos puntuales del plan y, en menor medida, como un instrumento para alcanzar una mayor implicación y corresponsabilización del conjunto de la comunidad local. Pese a los diferentes grados de participación alcanzados en cada programa, ha existido una cuestión de fondo que ha sido común en muchos casos: se ha promovido la introducción de la voz de los vecinos, pero éstos han tenido una débil capacidad de incidencia sobre los aspectos centrales del proyecto, como la definición de los objetivos prioritarios, las actuaciones principales a desarrollar y, consecuentemente, el reparto de la inversión según ejes del plan.

Sin embargo, la existencia de varios casos de evidente éxito pone de relieve la necesidad de promover el intercambio de experiencias y la diseminación de prácticas y modelos de actuación, tanto en redes y debates académicos, como técnicos. De esta manera las experiencias piloto positivas podrán ser conocidas, valoradas e incorporadas en otros contextos urbanos.

Bibliografía

BLANCO, I.; MARTÍ-COSTA, M.; BONET-MARTÍ, J.; PARÉS, M. Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana. In PARÉS, M. (ed.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009, p. 419-440.

FALLOV, M. A. Community Capacity Building as the Route to Inclusion in Neighbourhood Regeneration? *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34(4), p.789–804.

GARCÍA-FERRANDO, L. Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2008, vol. XII, nº 270 (58).

GUTIÉRREZ, A. El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2009 nº 53, p. 47-67.

GUTIÉRREZ, A. Programas de intervención integral en barrios con dificultades: ¿un instrumento en favor de la cohesión social y el refuerzo de la ciudad compacta? In

GOZÁLVEZ, V.; MARCO, J. A. (eds.) *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*. Alicante: Universidad de Alicante, 2011, p. 331-342.

HAUS, M.; KLAUSEN, J.E. Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance? *Urban Affairs Review*, 2011, vol. 47(2), p. 256–279.

IGLESIAS, M.; MARTÍ-COSTA, M.; SUBIRATS, J.; TOMÀS, M. (eds.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, 2011.

MARTÍ-COSTA, M.; PARÉS, M. (coord.). *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Generalitat de Catalunya – Escola d'Administració Pública de Catalunya i Direcció General de Participació Ciudadana, 2009.

MONGIL, D. Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora. *Ciudades*, 2010, nº 13, p. 139-161.

MONGIL, D. Planificación urbana, regeneración urbana integral y participación ciudadana en Cataluña: balance y retos de futuro. *Hábitat y Sociedad*, 2012, nº 4, p. 73-91.

MOULAERT, F.; PARRA, C.; SWYNGEDOUW, E. Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. *EURE*, 2014, VOL. 49 (119), p. 5-24.

NEL·LO, O. (Coord.) *La Llei de barris: una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009.

NEL·LO, O. The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience. *Anàlisi Social*, 2010, vol. XLV(197), p. 685-715.

NEL·LO, O. The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience. *Urban Research and Practice*, 2011, vol. IV(3), p. 308-325.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, 2011, vol. 48 (2), p. 238-271.

ROQUER, S.; GUTIÉRREZ, A.; MURO, J.I.; ALBERICH, J. La regeneración integral de barrios en Cataluña mediante la “Llei de Barris”: Análisis comparado y valoración de los casos de La Mariola (Lleida) y Campclar (Tarragona). *Polígonos, revista de Geografía*, en prensa, 2014.