

HERRAMIENTAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA DESARROLLADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD LOCAL

TOOLS FOR URBAN REGENERATION DEVELOPED BY THE
CENTRAL GOVERNMENT IN SPAIN FROM THE PERSPECTIVE OF
LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION

Sonia DE GREGORIO HURTADO*

RESUMEN

Este trabajo profundiza en las acciones e instrumentos que constituyen la política de regeneración urbana desarrollada por el Gobierno Central a lo largo de la última década en España, poniendo el foco en su dimensión participativa. Se trata de herramientas que intentan desde su metodología y presupuestos de actuación devolver a la ciudadanía y los actores locales un papel activo en los procesos de regeneración. El análisis del enfoque participativo de los mismos se ha realizado desde el marco teórico de la Planificación Colaborativa.

El trabajo ha puesto de manifiesto que en los últimos años se ha dado un interés creciente por parte de la Administración Central por generar mecanismos y proveer directrices dirigidas a los gobiernos regionales y locales, para que estos pongan en marcha procesos de participación en el contexto de la regeneración de los barrios urbanos. La tendencia detectada presenta avances relevantes junto con limitaciones, en gran medida relacionadas con la cultura política y otros aspectos inherentes a la realidad española.

Palabras clave: Regeneración Urbana, Participación, Planificación Colaborativa, Comunidad Local, Gobernanza.

ABSTRACT

This article addresses the actions and instruments that constitute the urban regeneration policy developed by the Spanish Central Government over the last decade, focusing on their participative dimension. The methodology and assumptions of these tools reveal an intention to devolve to local communities and stakeholders an active role in urban regeneration processes. The analysis of their participative approach has been undertaken from the perspective of Collaborative Planning.

The work highlights an interest of the Central Administration to provide mechanisms and guidelines for regional and local governments so that they can set up processes of participation in the context of regeneration of their urban neighbourhoods. The trend detected reveals relevant progress and limitations, the latter namely related to the political culture and other aspects inherent to the country reality.

Keywords: Urban Regeneration, Participation, Collaborative Planning, Local Community, Governance.

* Sonia de Gregorio es arquitecta urbanista, investigadora en el CEDEX y doctoranda en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, donde está llevando a cabo su tesis doctoral titulada «Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la Perspectiva de la Planificación Colaborativa», bajo la dirección de la profesora Inés Sánchez de Madariaga.

1. Introducción

La participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana que tienen consecuencias sobre los lugares en los que habitan, trabajan o tienen intereses (económicos, sociales, ambientales, culturales, etc.) distintos actores, es un campo donde la reflexión sobre la ciudad contemporánea ha generado un número relevante de aportaciones a lo largo de las últimas décadas. Estas, relacionadas con propuestas anteriores procedentes de la sociología y la filosofía del derecho, se han formalizado en contribuciones que desde distintas posiciones han transformado la práctica del planeamiento hasta el punto de haber tenido efectos remarcables en los países occidentales y desde ellos en otros países y organizaciones internacionales.

Aunque cada una de esas aportaciones ha presentado particularidades, tienen en común la búsqueda de alternativas a la planificación “tradicional” en la que en el proceso de toma de decisiones no están representados la diversidad y los intereses de todos los actores, sólo los de los actores institucionales y de aquellos que tienen la capacidad (el poder) de hacerlos valer.

Desde que en los años sesenta y sobre todo a partir de los años setenta la participación de la comunidad local en el ámbito de la planificación urbana fue señalada en los Estados Unidos como una alternativa plausible para transformar los sistemas de planeamiento que habían sido diseñados para responder a una realidad que estaba cambiando (la de la ciudad de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial), se han sucedido aportaciones que cuestionan la participación en los procesos de toma de decisiones junto a posturas que consideran el “empoderamiento” de las comunidades locales una respuesta a las limitaciones que presentan los sistemas de planeamiento urbano basados en la racionalidad técnica y la definición unilateral y paternalista del interés general por parte del Estado.

También en ese proceso han surgido voces que han señalado el peligro que conlleva la participación si no deriva en el “empoderamiento” real de la comunidad local, al convertirse en un instrumento de manipulación y terapia (Arnstein, 1969) y al dar lugar a una mayor fragmentación de la capacidad local (Healey, 1998).

2. Perspectiva del análisis: la planificación colaborativa como alternativa a las limitaciones de los sistemas de planificación

Durante los años ochenta, el conjunto de dinámicas que modificó el contexto socioeconómico en el que venía operando la planificación y la creciente reivindicación social de participación ciudadana en los procesos de planificación en Estados Unidos y Europa reforzaron las visiones que defendían la implicación de las comunidades locales en los procesos de transformación de las zonas urbanas, ya que a la necesidad de integrar la diversidad de intereses en los planes y de dotar de legitimidad los procesos, se sumaron otros factores, entre los que

pesaron la búsqueda de estrategias para hacer las ciudades más competitivas en el nuevo marco global, la emergencia de la conciencia ambiental en la sociedad, la reivindicación y la fuerza creciente de las comunidades locales, que pedían tener más voz en los procesos de transformación de su hábitat, o la introducción de criterios de eficiencia y de modernización en los gobiernos y la administración pública.

Es en ese contexto donde se forjaron una serie de contribuciones que cristalizaron en las décadas de los ochenta y los noventa y que, teniendo entre otros representantes a autores como Healey, Forester, Friedmann, Innes o Sager, dieron forma a una línea de teoría de la planificación que se ha denominado comunicativa (Healey, [1997] 2006: 30), en base a la importancia que en el proceso de toma de decisiones tiene el enfoque comunicativo¹ de construcción del consenso. Aunque con matices relevantes, estas propuestas refuerzan el papel que los habitantes y los actores locales pueden desempeñar en el ámbito de las políticas públicas a través de procesos de participación comunicativos.

Para estos autores es central el proceso de colaboración que se da entre los distintos actores con intereses en un determinado proceso de política destinado a transformar el medio urbano (ambiental, social y económicamente), ya que dicho proceso permite la interacción entre agentes que hasta ese momento no habían tenido la oportunidad de interactuar. En esos procesos de toma de decisiones comunicativos todos escuchan las razones que llevan a los demás a mantener una determinada posición, lo que conlleva descubrir el origen de las demandas de los otros y los patrones culturales e ideológicos en los que están enraizadas. Este conocimiento mutuo permite construir sistemas de significado compartidos por todos los participantes, acabando con posturas que hasta el momento se habían presentado como irreconciliables, derivando en la búsqueda de soluciones acordadas y, por tanto, en la construcción del consenso (Healey, [1997] 2006). Como consecuencia esos procesos son capaces de llegar al desbloqueo de situaciones de conflicto donde convergen múltiples intereses, a través de un proceso de entendimiento del origen del mismo. Además, permiten incorporar el conocimiento “no experto” (el que tienen los ciudadanos y los agentes locales de los hábitats en los que se desarrollan sus vidas, sus negocios, sus actividades, etc.) a la construcción del diagnóstico y el diseño de la estrategia a implementar. Permiten también incorporar los recursos y la acción de actores no públicos a la estrategia de actuación e implicar a dichos actores con esta última.

La construcción del consenso conlleva que las decisiones han sido sopesadas por los actores participantes y sus posibles efectos (positivos y negativos) explorados y asumidos, por lo que si el proceso ha sido realmente participativo conseguirá implicar a todos en la consecución de un objetivo compartido (Innes y Booher, 2000: 5-6).

¹ Fuertemente influido por la «Teoría de la Razón Comunicativa» del filósofo Jürgen Habermas.

A través de estos procesos surgen redes relacionales entre los actores y se da un aprendizaje en los mismos que derivan en la construcción de capacidad local, produciendo efectos que trascienden el consenso alcanzado y que permanecen, permitiendo a las comunidades locales afrontar los desafíos de futuro con mayores recursos. Desde ese punto de vista se puede considerar que la capacidad local se convierte en un factor de resiliencia de las ciudades.

Esa capacidad local o capital social sería para algunos autores como Healey² capaz de dar lugar a redes y prácticas de colaboración que, a través de su aceptación y repetición, podrían acabar convirtiéndose en formas normalizadas de gestionar los temas de interés general por parte de una comunidad política. Una vez que esto sucede, estos procesos pueden “codificarse” en normas e instituciones más inclusivas y democráticas, que transforman la gobernanza, al sustituir las normas e instituciones en base a las cuales hasta ese momento se había llevado a cabo la gestión del interés general (Healey, [1997] 2006).

La capacidad que para Healey tiene la planificación colaborativa de dar lugar a procesos como el descrito en el párrafo anterior, es de interés a los ojos de este trabajo ya que, en base a esto, la incentivación por parte del Gobierno Central de procesos de participación en el marco de actuaciones de regeneración urbana en España podría revelarse como un factor de transformación de la gobernanza local. Para conseguirlo, la Administración Central tendría que ser capaz de incentivar a las ciudades (donde tienen lugar esos procesos de regeneración), para que en el marco de los mismos vayan más allá de la puesta en marcha de procesos informativos o de la recogida de sugerencias, que en ocasiones se identifica con la participación a nivel local, promoviendo procesos colaborativos capaces de cambiar la cultura política de los lugares en los que se actúa, a través de modalidades de gestión inclusivas que consigan transformar la gobernanza local de forma duradera. Es basándose en estos extremos y en los señalados más arriba, que la planificación colaborativa se considera como un marco teórico válido y de interés para el análisis que se lleva a cabo en este trabajo.

Desde esa perspectiva este artículo profundiza en los instrumentos y acciones desarrollados por el Gobierno Central en la última década en España para potenciar la participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana. Para ello, en el caso de los instrumentos, se valora la calidad participativa de los procesos colaborativos que se han desarrollado, o están desarrollándose en la actualidad, en los contextos locales en el marco de los mismos. En el caso de otras acciones, como la provisión de directrices o la legislación, se profundiza en los textos, con el fin de entender el posicionamiento y aportación de la Administración Central en relación a este tema.

Es de interés señalar en este punto que al no tener el Gobierno Central apenas competencias en el ámbito del urbanismo, está actuando a través de un

² En base al enfoque comunicativo y la «Teoría de la Estructuración» de Anthony Giddens, Patsy Healey elaboró su propuesta metodológica, denominada planificación colaborativa y plasmada en su libro «Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies» publicado en 1997.

enfoque incentivador, que anima a las ciudades a adoptar una metodología participativa de actuación para la regeneración de áreas vulnerables, como condición para recibir la financiación estatal. También está actuando proveyendo directrices que marquen pautas de actuación para los gobiernos locales. Esta circunstancia hace que, los resultados de las iniciativas estatales dependan en gran medida de como se plasman finalmente en el marco local. Este trabajo focaliza en la acción del Gobierno Central, en entender si los instrumentos, directrices y legislación desarrollados pueden potencialmente dar lugar a procesos colaborativos en el marco de la regeneración urbana que no se darían en el caso de no haberse desarrollado estas herramientas.

Como se verá en el siguiente apartado, los instrumentos y acciones analizados responden a la conciencia del Estado de su capacidad limitada para actuar en el medio urbano (debido a su falta de competencias) y a la lejanía que existe entre la Administración Central y los ámbitos locales donde se implementan los proyectos y se ponen en marcha los procesos colaborativos. Es por esa razón por la que la mayor parte de los instrumentos y acciones analizados están dirigidos a cambiar el modo de proceder de las Administraciones locales en relación a los procesos de toma de decisiones en el marco de proyectos de regeneración urbana, ya que de estas depende en gran medida la calidad participativa de dichos proyectos.

El análisis de los instrumentos y actuaciones introducidos desde el Gobierno Central para incentivar la participación a nivel local en los procesos de regeneración urbana realizado persigue dos objetivos:

- Por un lado, conocer mejor como se está dando en el caso español la incentivación de la participación en el ámbito del desarrollo urbano por parte de la Administración Central, un proceso que se está operando en todos los Estados miembros de la UE (a través de la influencia de sus políticas y comunicaciones³) en mayor o menor medida según la voluntad política de los Gobiernos y las condiciones de partida sobre las que se opera.
- Por otro lado, más allá de la influencia comunitaria, se persigue conocer el calado del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno Central en los últimos años, desde lo que parece una reacción y toma de conciencia ante la dificultad que en general los ciudadanos, las asociaciones vecinales u organizaciones pertenecientes al tercer sector encuentran cuando quieren interactuar con los poderes públicos en lo concerniente a la transformación de sus barrios. Esta situación, junto a la consiguiente “desafección democrática” de la que habla Subirats al referirse al distanciamiento entre la ciudadanía y las administraciones públicas en relación a los problemas colectivos (Subirats, 2004), parece haber sido reconocida por el Gobierno Central, que a lo largo de la última década ha desarrollado una serie de actuaciones y definido instrumentos que denotan un interés por reintroducir a

³ Véase para más información sobre el tema la Comunicación de la Comisión titulada «La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco», COM (2001) 428 final.

las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones que afectan a la transformación de su hábitat⁴.

3. La introducción de enfoques participativos en los procesos de regeneración urbana por parte del Gobierno Central

La bibliografía que alimenta la posición a favor de enfoques colaborativos, junto a la que pone en tela de juicio su validez, ha sustentado un debate que ha hecho de este un ámbito hacia el que, debido a distintas causas, los planificadores y los responsables políticos han dirigido su atención en España con un cierto retraso respecto a otros países occidentales.

La aportación y la reflexión académica sobre la participación y la implementación de políticas de la Unión Europea (UE), junto a la influencia ejercida por organismos internacionales como Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han llevado a la introducción de este tema en el debate sobre las políticas urbanas y territoriales en el país. Además, la inclusión de la participación en la agenda política de las ciudades ha sido incentivada por un conjunto de factores de naturaleza diversa que han confluído en el tiempo y que en esencia coinciden con los mencionados más arriba. Todos estos procesos interrelacionados han llevado a que en la última década se detecte en el escenario español el interés por incentivar procesos de participación en los ámbitos locales desde distintos niveles de decisión, entre ellos el nivel del Gobierno Central.

Como se ha apuntado, el objeto de este trabajo es revisar las actuaciones que desde la Administración Central han conllevado el desarrollo de legislación, directrices, documentos o instrumentos relacionados con la regeneración del medio urbano, que hayan incluido en su metodología de actuación o en su contenido propositivo la participación de la comunidad local, con el fin de entender el grado de implicación con este modo de toma de decisiones y gestión en el ámbito público. El marco teórico de la planificación colaborativa lleva a focalizar en la capacidad de esos instrumentos de dar lugar a una transformación real de la gobernanza local.

En el contexto nacional se han desarrollado también otros instrumentos que incluyen en su metodología la participación (como los Planes Estratégicos, las Mesas y Pactos por la Movilidad, los Presupuestos Participativos, la Agenda 21 Local, etc.). Se trata de otras manifestaciones de la necesidad de dotarse de instrumentos que suplan las limitaciones de los sistemas de planeamiento, aunque su carácter local excede los límites de este trabajo.

⁴ Aunque esa no es la única motivación que se desprende del análisis de esos instrumentos y documentos. En ellos, entre otros, también se reconoce la capacidad de los enfoques participativos de mejorar la eficacia, el enfoque integrado de las políticas, la posibilidad de utilizar el conocimiento no experto y la implicación de las comunidades locales con los proyectos de regeneración.

3.1 Actuaciones desarrolladas por el Gobierno Central para incentivar la participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana

Como actuaciones primordiales cabe destacar en primer lugar las Bases del Régimen Local; en segundo término, toda una serie de documentos propositivos tales como: la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, y el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español; y en tercer término los instrumentos de regeneración urbana, como el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II, y la Iniciativa Urbana.

3.1.1 La Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local

Entre las acciones relevantes llevadas a cabo por el Gobierno para reintroducir la voz de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones, se cuenta la Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local⁵ que en su exposición de motivos y articulado dedica espacio a regular la participación ciudadana en el contexto municipal. Aunque esta Ley no está dirigida de manera específica a las actuaciones de transformación del medio urbano, la apertura de un espacio a la comunidad local en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal conlleva que esta pueda participar más activamente en las decisiones relativas a la transformación y regeneración de sus barrios.

En base a lo anterior es de interés entender las novedades que introdujo la Ley. Las más relevantes para este estudio tienen que ver con el Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población⁶ y la participación ciudadana.

Respecto a esta última en la exposición de motivos de dicha Ley se señala que los Ayuntamientos tienen que desarrollar reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos para hacerla posible. Asimismo, en su articulado se desarrolla la legislación básica sobre el régimen local de las iniciativas ciudadanas (Ley 57/2003). En relación a ambos temas, la Ley dice que los Ayuntamientos deberán “establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local (...)” y se prevé que la ciudadanía pueda ejercer la “iniciativa popular”, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal (Artículo 70 bis)⁷.

⁵ BOE número 301 de 2003.

⁶ Aplicable a los municipios con más de 250.000 habitantes, o más de 175.000 habitantes si se trata de capitales de provincia.

⁷ Esas iniciativas deben ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:
a) Hasta 5.000 habitantes el 20%; b) de 5.001 a 20.000 habitantes el 15%; c) a partir de 20.001 habitantes el 10%.

Por otra parte, en el caso de los municipios de gran población se establece la creación del denominado Consejo Social de la Ciudad, “integrado por los representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas” (Artículo 131), que tiene que ser puesto en funcionamiento en todas las ciudades de más de 250.000 habitantes⁸. Se trata de un órgano que constituye potencialmente un foro de reflexión y concertación sobre asuntos de interés general, en el que tienen que estar presentes todos los actores relevantes de la ciudad, por lo que facilita un acercamiento entre los mismos que puede dar lugar al aprendizaje y conocimiento mutuo y la formación de redes relacionales propio de los procesos colaborativos. Además pone el “conocimiento no experto” al servicio de las políticas locales.

En base a la Ley, el Consejo Social es un órgano consultivo al que le corresponde la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos, además de las funciones que le pudiera otorgar el Pleno (Ley 57/2003). Estos órganos sociales siguen en cierta medida el modelo francés de los Consejos de Desarrollo y la «Recomendación del Comité de Ministros del Consejo Europeo de Estados miembros»⁹ de la UE de 2001 (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2002).

Todavía no se ha llevado a cabo una valoración general de los efectos que han tenido las novedades que introdujo la Ley 57/2003 para potenciar la participación de la comunidad en la gestión local, en gran medida porque en general las ciudades han tardado en ponerlas en marcha y ha transcurrido poco tiempo para poder valorar procesos que se desarrollan de manera lenta y con gran inercia. Sin embargo, una mirada a las mismas pone de manifiesto la heterogeneidad que se está registrando una vez que se materializan. Esto se debe a que, partiendo del cumplimiento de la Ley, los municipios están haciendo distintas interpretaciones de sus contenidos, en gran medida en base a la cultura política que caracteriza a cada una de las ciudades. Así, en general los Ayuntamientos que ya habían desarrollado reglamentos u otros instrumentos de participación con anterioridad a la Ley están dándola cumplimiento desde enfoques más cercanos a la óptica colaborativa, mientras que aquellos que habían sido menos proactivos encuentran problemas para hacerlo.

A falta de una valoración general, es de interés volver la mirada a uno de los Consejos Sociales que se constituyó en primer lugar y al que hay que reconocer el mérito y esfuerzo de implementar un mecanismo de seguimiento que ya está proveyendo datos sobre su funcionamiento a la opinión pública. Se trata del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, establecido en 2005.

⁸ O más de 175.000 habitantes si se trata de capitales de provincia

⁹ Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros.

En el marco del seguimiento de la acción del mismo se ha llevado a cabo una encuesta a sus miembros, publicada en julio de 2011¹⁰. Los resultados muestran que los miembros del Consejo valoran como positiva la labor de este ente en términos generales, aunque consideran que el Ayuntamiento ha hecho poco caso de los informes y dictámenes que ha presentado y juzgan como necesaria la introducción de un mecanismo de transparencia a través del cual el Consistorio tenga que justificar razonadamente las decisiones que toma en caso de que contradigan lo recomendado por el Consejo. También consideran que sería positivo aumentar los asuntos sobre los cuales el Ayuntamiento tendría que consultar de manera obligatoria a este ente.

Entre los problemas que se señalan destaca el desconocimiento del Consejo Social de la Ciudad por parte de la ciudadanía, el cuestionamiento de la representatividad del mismo (al apuntarse como necesaria la incorporación de asociaciones o colectivos que no han participado todavía) y la valoración como insuficiente de los recursos económicos y técnicos que el Ayuntamiento ha puesto al servicio de este órgano.

Las problemáticas apuntadas revelan la dificultad de poner en marcha foros para la participación de la comunidad local y revelan la fragilidad de los mismos en base a múltiples factores (falta de representatividad, falta de transparencia, recursos escasos y dependientes de la voluntad del Ayuntamiento, etc.), poniendo en entredicho su carácter participativo. También sugieren que la introducción de entes participativos en marcos locales donde la participación no se ha puesto en marcha en base a la voluntad de la Administración de “empoderar” a la comunidad local, sino principalmente bajo la premisa de cumplir con la legislación, hace que los órganos o instrumentos que se introducen tiendan a dar continuidad al *statu quo* existente y generar una modalidad de “participación” que en realidad no conlleva la implicación de la comunidad local en la toma de decisiones y la gestión local se pone así de relieve una vez más lo que ha sido señalado repetidamente por la literatura sobre este tema: la introducción de la participación a través de instrumentos de legislación es poco eficaz si no va precedida y acompañada de un proceso de reflexión por parte de los poderes públicos con el fin de que estos se comprometan con un cambio en la cultura política, que pueda dar lugar a una apuesta decidida por la participación.

3.1.2 Documentos propositivos: la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, y el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español

Siguiendo la revisión de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Central para potenciar procesos participativos en la transformación urbana, en el marco

¹⁰ Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Resultados de la Encuesta Interna sobre Representatividad y Funciones del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Julio de 2011.

propositivo y de provisión de directrices se han desarrollado una serie de estrategias en distintos ámbitos temáticos. En particular en relación al tema de análisis son de interés la «Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano -EEMAU»¹¹ (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008) y su documento de referencia, el «Libro Verde del Medio Ambiente Urbano» (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007 y 2009), y la «Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local –EESUL» (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011).

En estos documentos se abarcan múltiples temas entre los que se encuentra la gestión local. En relación a esta se hace un diagnóstico de la realidad española que apunta a los instrumentos de planeamiento como uno de los principales problemas para alcanzar una gestión urbana capaz de afrontar los desafíos actuales de las ciudades¹², por lo que se hace la propuesta de dar paso a nuevos instrumentos que puedan derivar en una gestión urbana eficiente y sostenible, ideados desde la necesidad de introducir procesos de participación ciudadana y la rendición de cuentas de los organismos y decisores públicos. Desde esta posición se apunta como línea de actuación en el ámbito del urbanismo “Incorporar a las condiciones de desarrollo de todo tipo de planeamiento, la participación efectiva de todos los agentes urbanos” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007: 36) instrumentalizándola a través de:

“políticas locales integradas con la Agenda 21, como instrumento preferente de gestión, de carácter estratégico que implique a los distintos departamentos del gobierno local y que involucren a actores públicos y privados” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008)¹³.

De la revisión de la EEMAU y la EESUL se desprende que no aportan nuevas ideas o modos de actuación novedosos en el medio urbano, ya que las directrices que establecen habían sido introducidas en el país previamente por las Comunicaciones de la UE o por la contribución de otras instituciones, universidades, centros de investigación y expertos, estando presentes en la literatura académica e incluso en el hacer de algunas administraciones locales. Por otra parte, tratándose de documentos de directrices, depende de la voluntad

¹¹ La Estrategia se enmarca dentro de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (COM (2005) 658 de 13 de diciembre de 2005) y constituye en esencia una adaptación al ámbito español de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (Comunicación de la Comisión de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano. COM (2005)718 final, no publicada en el Diario Oficial).

¹² En el Tomo I del Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, cuando se habla de los instrumentos de intervención pública sobre el medio urbano se dice: “La imagen final está definida por los técnicos y/o equipos políticos en exclusiva, limitándose la participación ciudadana a una información a posteriori y un par de consultas contestadas antes de los momentos de aprobación inicial y definitiva” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007: 34).

¹³ La Agenda 21 Local de los municipios conlleva en su puesta en marcha la aplicación de un enfoque colaborativo, ya que en el diseño, implementación y seguimiento del Plan de Acción de la misma debe darse un proceso de participación que implique a todos los actores relevantes de la ciudad en cuestión.

política de los decisores regionales y municipales que su contenido se ponga en práctica. Sin embargo, a pesar de esto, han constituido una contribución importante al señalar en documentos de temática netamente urbana y emanados del Gobierno Central (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino-actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente- con la colaboración de un número amplio de entes públicos de todos los niveles de gobierno) la importancia de reintroducir a las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones que afectan a los espacios en los que se desarrollan sus vidas.

El cuestionamiento de la gestión urbana, que se da en la mayor parte de las ciudades españolas, llevado a cabo por la EEMAU y la EESUL no es suficiente para dar lugar a un cambio de cultura política y una transformación de la gobernanza local en el país en relación a las políticas urbanas de regeneración, pero constituyen un punto de partida necesario para dar lugar a dicho cambio. Por primera vez las Comunidades Autónomas y las ciudades cuentan con directrices de actuación en este sentido, mientras que hasta el momento las más proactivas habían tenido que buscar referencias en el marco comunitario. Por otro lado, el contenido de ambos documentos denota una reflexión sobre la ciudad llevada a cabo en el seno de la Administración Central, en la que se ha involucrado también a otros entes (por ejemplo en el caso de la elaboración de la EESUL, además del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, estuvieron implicados el desaparecido Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio -a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía-, el Observatorio de la Sostenibilidad, la Agencia de Ecología Urbana, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, y a través de esta última las diferentes redes regionales y locales que agrupa) (MARM, 2011: 8), por lo que dicha reflexión se ha extendido desde la Administración Central, a la regional y a la local y al ámbito de la investigación.

Es de interés señalar en este punto que la EESUL recientemente aprobada, en la parte del texto relativa a las “Directrices y Medidas relacionadas con la gestión urbana, la gobernanza y la participación ciudadana”, hace mención a otro de los instrumentos legislativos en los que el Gobierno Central ha reintroducido la atención a la participación local. Se trata del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo¹⁴, que en su Artículo 4 (Derechos de los ciudadanos) establece que todos los ciudadanos tienen derecho a:

“participar efectivamente en los procesos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate” (RDL 2/2008).

¹⁴ Boletín Oficial del Estado núm. 154 de 2008.

Aunque en el Real Decreto Legislativo la participación parece seguir entendiéndose e interpretándose como un proceso que se da una vez que los poderes públicos han tomado decisiones¹⁵, la EESUL hace una interpretación más “ambiciosa” del mismo. En efecto, al citar su contenido (en relación a las directrices de actuación y medidas de mejora de la gestión urbana), hace referencia a la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza que “incorporen el capital social, la participación ciudadana y la colaboración en red, estableciendo complicidades que permitan sumar recursos y estructuras de actuación” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011: 140). Así, tomando como base el mencionado artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, la EESUL recomienda entre otros extremos:

- Favorecer el acceso a la información sobre las políticas urbanas y el planeamiento.
- Establecer órganos y procedimientos de canalización de las iniciativas ciudadanas, usando como herramienta posible la creación de Consejos Locales Municipales (que deberían estar articulados con los Consejos Sociales de las ciudades).
- Fomentar la colaboración en red “como agente multiplicador de las estrategias de sostenibilidad, tejiendo y aprovechando las redes locales existentes, para buscar la participación del ciudadano, creando mecanismos específicos para su implicación” (Ibidem: 141).
- Promover instrumentos piloto para la descentralización administrativa, que permitan la implicación directa de la ciudadanía en la gestión urbana (se pone como ejemplo los Presupuestos Participativos).
- “Promover una participación ciudadana activa en general en todas las políticas urbanas locales, y, en particular en todas las fases de la ordenación territorial y urbanística (diagnóstico, redacción, aprobación, seguimiento) y en la evaluación ambiental” (Ibidem).
- Desarrollar instrumentos para la planificación urbana, basados en el consenso de una visión estratégica compartida.
- Establecer mecanismos de gestión participativa directa en los pequeños municipios (Ibidem).

De todo ello deriva un entendimiento de la participación y los mecanismos necesarios para hacerla real, que no estaban explicitados en el RDL 2/2008. Esta circunstancia permite sugerir, que aunque en el instrumento legislativo se establece como preceptivo el nivel mínimo de participación, la reflexión de la Administración Central en torno a esta modalidad de gestión de las políticas

¹⁵ De hecho en el Título V del mencionado RDL se dice: “la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente” (RDL 02/2008), explicitando que la Ley pretende establecer unos mínimos que cumplir y dejando implícito, por lo tanto, que a partir de ellos toda mayor cota de participación es deseable.

urbanas ha llegado más allá. Lo que le permite “hablar” en los términos recogidos en los puntos apenas enumerados. Como deriva de los mismos, la Administración Central ha sido capaz de elaborar un discurso en torno al tema de este estudio que presenta muchos de los elementos que caracterizan los procesos de planificación colaborativa enunciados más arriba (ver Apartado 2).

La posición respecto a la recuperación de la participación en la temática urbana por parte del Gobierno Central se ha expresado también en otros documentos entre los que cabe mencionar el «Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español» (Ministerio de Vivienda, 2010). En él se hace un diagnóstico del planeamiento y se apuntan distintos ámbitos en los que se considera necesario actuar. Entre ellos la participación ciudadana es señalada como uno de los que tiene que experimentar cambios importantes para que el planeamiento urbanístico sea más sostenible, al comprobarse que en el contexto español se ha dado una pérdida de conciencia ciudadana en los últimos años¹⁶, debida entre otros factores al escaso interés de las autoridades por fomentarla. Así, el Libro Blanco propone “sustituir el consenso reservado y elitista propio de las operaciones urbanísticas, por un consenso amplio y transparente” (Ibidem) introduciendo la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de los planes. La visión presente en este documento subraya lo señalado por la EEMAU y el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, anteriores al mismo, focalizando en las posibilidades que el planeamiento tiene de dar cabida a la comunidad local en los procesos de transformación urbana, más allá de los procesos de información y presentación de alegaciones que rigen en el sistema vigente.

3.1.3 Instrumentos de regeneración urbana: el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II, y la Iniciativa Urbana

Dentro del conjunto de actuaciones desarrolladas por el Gobierno Central en el marco del tema de estudio, una de las de mayor interés ha sido la incorporación de las orientaciones de la «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles»¹⁷ (Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, 2007) en relación a la participación de la comunidad local en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012¹⁸, particularmente en la

¹⁶ Durante los años setenta y primeros ochenta se dio en España una forma de participación ciudadana relevante que constituyó la traducción al marco nacional de los “Movimientos Sociales Urbanos” (MSU) que habían emergido con anterioridad en otros países. En el contexto español jugaron un papel importante en la definición de las prioridades urbanísticas de los primeros Ayuntamientos democráticos (construcción de dotaciones, introducción de criterios de conservación del patrimonio construido, etc.).

¹⁷ La Carta de Leipzig es un documento de 2007 en el que los Estados miembros de la UE acordaron unos principios y estrategias comunes de desarrollo y regeneración urbana.

¹⁸ Real Decreto 2066/2008. BOE número 309 de 2008.

parte que concierne a la rehabilitación, a través del eje número 3¹⁹ de dicho Plan, ya que a través del mismo el Gobierno Central no se limita a proveer legislación o directrices, sino que da forma a dos instrumentos de regeneración urbana que incluyen en su metodología de actuación la participación. En efecto, el mencionado eje número 3 comprende entre los instrumentos con los que se dota las “Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales” (ARI) y las “Áreas de renovación urbana” (ARU).

Ambas se refieren explícitamente a acciones de rehabilitación urbana (aunque las ARI también pueden estar situadas en ámbitos rurales)²⁰. La diferencia principal que presenta este Plan en el ámbito de la regeneración en relación a sus antecesores radica en que para que las ARI y las ARU puedan ser declaradas, los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas interesados tienen que presentar al Ministerio competente (en la actualidad al Ministerio de Fomento) un Programa de acciones integradas en el que entre otros documentos se incluya una memoria que acredite la participación ciudadana en el diseño del Programa (Real Decreto 2066/2008)²¹.

De lo anterior deriva que a partir del Plan de Vivienda 2009-2012 la participación de la comunidad local afectada por las ARI y ARU se establece como condición para que las Comunidades Autónomas y las ciudades accedan a la financiación que el Estado pone a su disposición para regeneración de barrios. De esta manera la política de rehabilitación urbana que el Gobierno Central lleva desarrollando en España desde los años ochenta habría iniciado el camino para dejar atrás el enfoque sectorial basado sólo en la dimensión física, sustituyéndolo por el enfoque integrado y colaborativo que recomienda la Carta de Leipzig.

También en este caso el poco tiempo que llevan implementándose los instrumentos definidos por el Plan dificulta contar con una visión sobre el resultado que están obteniendo los procesos de participación puestos en marcha en el marco de los mismos. Cabe señalar que tratándose de un plan que se está implementando en municipios rurales y urbanos y en todas las Comunidades Autónomas, presenta un importante potencial para generar un eje de transformación en la práctica de regeneración urbana en el país, basado en la transformación de la gobernanza a través de dichos procesos y en base a la misma, en el fortalecimiento de los ámbitos locales para afrontar los desafíos de futuro.

¹⁹ El Plan consta de seis ejes básicos y 12 programas.

²⁰ Mientras que las ARI están dirigidas a mejorar los tejidos residenciales, recuperando funcionalmente barrios degradados y municipios rurales “que precisen la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, y de intervenciones de urbanización y reurbanización de sus espacios públicos” (Real Decreto 2066/2008), las ARU están orientadas a “la renovación integral de barrios o conjuntos de edificios y viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de la creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos, incluyendo, en su caso, procesos de realojo temporal de los residentes” (Real Decreto 2066/2008).

²¹ En sentido estricto en el Plan de Vivienda 2005-2008 (Real Decreto 801/2005) ya se introducía la participación de la comunidad local como condicionante para formalizar un ARU.

En todo caso, una vez reconocida la importancia del paso dado, hay que señalar que la definición abierta o voluntariamente ambigua de lo que en el Plan se denomina “participación ciudadana en el diseño del mismo (del Plan de Actuación)” (Ibidem), puede dar lugar a interpretaciones muy distintas de lo que es un proceso participativo, por lo que existe el riesgo de que este quede identificado con procesos de información y consulta a la comunidad afectada por el proyecto de regeneración, sobre todo en el caso de los Ayuntamientos que no cuenten con experiencia previa sobre la puesta en marcha de este tipo de procesos. Es relevante señalar que la participación se apunta en el texto del Plan como obligatoria sólo en el proceso de diseño del programa, lo que ya conlleva de partida la reducción de su potencial, al no hacer preceptiva la implicación de la comunidad local en el proceso de gestión y, por tanto, al no dar lugar a una mayor implicación con el proceso de transformación y a incorporar recursos locales al mismo.

En este punto es también relevante mencionar las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II que la Comisión Europea lanzó respectivamente en 1994 y 2000, y que a nivel nacional fueron gestionadas por el anterior Ministerio de Hacienda (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial), ya que ejercieron una importante influencia en la definición de los instrumentos de rehabilitación del Plan Estatal de Vivienda mencionado y en otros instrumentos de regeneración basados en enfoques participativos como la Ley de Barrios de Cataluña (Nel.lo, 2010) y el programa vasco “Izartu” (De Gregorio *et al.*, 2011), cuyo carácter autonómico excede el marco de este trabajo.

Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II se han implementado en España a través del desarrollo de 39 programas de regeneración urbana integrada en barrios de ciudades medio-grandes, que han seguido las pautas metodológicas marcadas por la Comisión en sus comunicaciones a los Estados miembros, los vademécum y otros documentos relativos a la temática urbana y las políticas horizontales. Con URBAN la Comisión trataba de poner en marcha en todos los Estados miembros proyectos de regeneración urbana de carácter integrado, coordinados con otras actuaciones o planes, de carácter demostrativo e innovador y basados en un proceso de participación colaborativa en el que todos los actores presentes en el ámbito de actuación (barrios, distritos o ciudades enteras) quedarán implicados en el proceso de diagnóstico y de diseño de la estrategia a desarrollar y participaran activamente en la gestión e implementación de las actuaciones con el objetivo de generar capacidad local. Según Reiter, con el lanzamiento de URBAN, entre otros objetivos, la Comisión perseguía introducir innovación en las estructuras de gobernanza de los sistemas de planeamiento de los Estados miembros (Reiter, 2008).

Como se ha mencionado, en España la Iniciativa fue coordinada a nivel nacional por el Ministerio de Hacienda y gestionada a nivel local principalmente por los Ayuntamientos (aunque también hubo programas gestionados por las CCAA y entes mixtos).

La observación de los procesos de participación que se han desarrollado en el marco de los 29 programas URBAN (1994-2000) y los diez programas URBAN II (2000-2006) desarrollados en el país, pone de manifiesto algunas de las problemáticas aparecidas en el marco de instrumentos y entes revisados más

arriba. Las principales tienen que ver con la implementación de procesos participativos que se entendieron de distintas maneras según las ciudades, y que en la mayor parte de los casos quedaron reducidos a la puesta en marcha de reuniones informativas sobre las decisiones que ya habían tomado los órganos de decisión de los programas (que fueron principalmente los Plenos de los Ayuntamientos). En muy pocos casos esos órganos de decisión contaron con la presencia de los actores locales y la ciudadanía, introduciéndolos en una arena colaborativa.

En algunos casos en los que los entes locales ejecutores iniciaron un proceso de acercamiento a la comunidad local con el fin de construir conjuntamente el diagnóstico y la estrategia de actuación, los actores locales y la ciudadanía generaron expectativas de participación en la gestión e implementación de las acciones contenidas en los programas que en ocasiones no se cumplieron, al quedar los procesos de participación bloqueados una vez que el diagnóstico y la estrategia estuvieron preparados o durante el proceso de implementación. En otros casos minoritarios se pusieron en marcha procesos de participación estructurados, extendidos a toda la vida del programa y a su seguimiento, que contaron con la presencia de expertos en participación que “tutelaron” y facilitaron el proceso. En estos casos cuando el Ayuntamiento en cuestión decidió romper el consenso que se había alcanzado en los foros de participación, se dio un alto grado de frustración en las organizaciones y ciudadanos que habían estado implicados. Es relevante mencionar que, pese a que los programas sólo excepcionalmente aprovecharon el potencial de los procesos participativos iniciando una transformación de la gobernanza a nivel local, se observa una evolución entre los programas de la primera fase y los de la segunda fase de la Iniciativa en relación a este tema.

En el contexto de los programas URBAN se pone de manifiesto la importancia que tiene contar con un tejido asociativo maduro y una ciudadanía concienciada sobre su derecho a participar en las decisiones y la gestión local. La formación de la ciudadanía en este sentido constituye un factor relevante, ya que aunque no se trata de un obstáculo insalvable, las comunidades necesitan tiempo para concienciarse de su derecho a participar y demandar, en base a él, la transformación del *statu quo* (Healey, [1997] 2006). Esta limitación temporal se convierte en un obstáculo cuando los programas tienen sólo una vida de seis/siete años, como es el caso de los programas URBAN, por lo que es importante que, una vez finalizados, se siga apoyando y cultivando desde las administraciones la capacidad local a la que han dado lugar, con el fin de consolidarla.

Por otra parte, a través de la observación de los procesos de participación de los programas URBAN se pone de manifiesto la importancia que tiene que los entes públicos que ponen en marcha el proceso de participación hayan desarrollado experiencias de este tipo con anterioridad o hayan llevado a cabo una reflexión y aprendizaje previos en relación a este tema. En efecto, la formación de los entes gestores es clave, porque permite que desde el inicio del proceso de participación se desarrolle con la presencia de todos los actores relevantes, en base a normas que garantizan que todos ellos sean escuchados y tenidos en cuenta. Esto deriva en el aprendizaje del que se ha hablado más arriba, en el conocimiento mutuo entre actores y en el desarrollo de confianza. Como resultado de todo eso nacen las redes relacionales que finalmente pueden dar paso a la construcción de capacidad institucional. En los programas donde esto se ha dado los entes gestores

han podido contar con organizaciones sociales y ciudadanas para implementar y gestionar acciones que en otros casos tendrían que haber sido desarrolladas por la administración local. De esa manera los programas no sólo han contado con mayor legitimidad e implicación de la comunidad, sino que han permitido optimizar los recursos públicos y privados y alcanzar mayores cotas de eficacia.

La existencia de esos casos demuestra que en el contexto español la tradición política e institucional constituye una barrera salvable cuando hay voluntad de cambio y que el posicionamiento de los entes públicos que gestionan o coordinan los programas es un factor decisivo en la calidad participativa de los mismos. Esta circunstancia pone de relieve también que la actividad incentivadora del Estado, objeto de análisis en este trabajo, alcanza resultados cuando las autoridades locales son receptivas a implementar procesos de gestión participativos y los ponen en marcha con rigor.

La metodología participativa de los programas URBAN se encuentra presente en el caso de la Iniciativa Urbana que el Ministerio de Vivienda lanzó en 2007 dentro del Eje de desarrollo local y urbano del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que cada Estado miembro ha plasmado a través de su Marco Estratégico Nacional de Referencia. En el caso español el Gobierno Central ha optado por establecer dos tipos de actuaciones en función del tamaño de la ciudad dentro del mencionado eje, siendo de interés para este trabajo la que va dirigida a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia, ya que da continuidad al “método URBAN” a través de “estrategias novedosas de regeneración urbana que mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias” (Página web de la Red de Iniciativas Urbanas). Actualmente se encuentran en desarrollo 46 proyectos dentro de la Iniciativa Urbana, que han sido seleccionados a través de dos convocatorias.



Fig. 1. Distribución geográfica de las ciudades que contarán con un conocimiento directo del “método URBAN” en 2013 en España. Círculo gris: Iniciativa Urbana (2007-2013); Cuadrado negro: Iniciativas Comunitarias URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). Fuente: elaboración propia.

Las actuaciones de la Iniciativa Urbana están todavía en fase de implementación, por lo que aún no se puede hacer una valoración sobre sus resultados. Habrá que esperar para saber en qué grado han incorporado los programas el enfoque integrado y colaborativo en sus estrategias de regeneración y cómo han desarrollado estas últimas. En todo caso, es una realidad que a través de la implementación de la Iniciativa Urbana el número de ciudades con un conocimiento directo del “método URBAN” y el enfoque participativo que conlleva ha llegado ya a 82 en el contexto español, por lo que también este instrumento se configura como un importante factor potencial de transformación de la gobernanza local en el ámbito de la regeneración urbana.

3.1.4 Otras actuaciones

Desde la observación de los instrumentos y documentos elaborados por el Gobierno Central con un contenido que favorece la participación en el marco de acciones de transformación del medio urbano, es de destacar que durante 2011 se aprobó la Ley de Economía Sostenible²², cuyo Capítulo IV está dedicado a Rehabilitación y Vivienda. La ley incluye dentro del gran número de temas que trata la regeneración urbana integrada (artículos 109 y 110). A pesar del peso que el Libro Blanco, la EEMAU y la EESUL dan a la necesidad de potenciar la participación de la comunidad local en los procesos de actuación en el medio urbano, es significativo que esta ley no haga mención a la introducción de esta dimensión de forma explícita en los procesos de regeneración que cofinanciará. Desde esa constatación se puede apuntar esta como una oportunidad perdida para transformar la gobernanza de los procesos de regeneración urbana, que habla de la dificultad que tiene el Gobierno Central para instrumentalizar el enfoque que ha venido haciendo explícito durante los últimos años en relación a la reintroducción de la comunidad local en dichos procesos.

Para finalizar la revisión de la actuación del Gobierno Central en los últimos años, procede señalar que durante la presidencia española de la UE (enero-junio 2010) tuvo lugar una cumbre de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano, en la que el Ministerio de Vivienda de España logró alcanzar un compromiso europeo en la adopción de criterios en relación a la regeneración urbana integrada, a través de la firma de los 27 Estados miembros de la “Declaración de Toledo²³”, en la que se recogió el compromiso político de la UE para definir y aplicar la regeneración urbana integrada como una de las herramientas principales de la “Estrategia 2020” de la UE.

En esta declaración la participación de la comunidad local se menciona explícitamente, considerándose una “herramienta crucial para el enfoque integrado” (Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, 2010)

²² Ley 2/11 de 4 de marzo. Boletín Oficial del Estado número 55 de 2011.

²³ Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración en Toledo del 22 de junio de 2010.

y un instrumento indispensable para dar lugar a una buena gobernanza, junto con la participación directa, la implicación y el “empoderamiento” de los ciudadanos (Ibídem). Además entre las herramientas operativas que incluye para favorecer la regeneración integrada se señala:

“la inclusión de una propuesta de gestión y gobernanza adaptada al contexto concreto local, con especial atención a la estimulación y la canalización de la participación pública. Esto a menudo requiere la existencia previa de un proceso abierto y transparente para medir e informar del seguimiento de la sostenibilidad a los ciudadanos y otros actores locales, habilitando a las personas y haciéndoles que tomen conciencia primero, y dándoles después las oportunidades para tener una participación más activa en la toma de decisiones” (Ibídem: 20).

La revisión de este documento, en cuya elaboración y redacción el desaparecido Ministerio de Vivienda desempeñó un papel clave, pone de nuevo de relieve que aunque desde el nivel del Gobierno Central se ha llegado al entendimiento de lo que significa la participación y los beneficios que conlleva introducirla en los procesos de regeneración de los ámbitos urbanos, y aunque su puesta en práctica se viene potenciando en instrumentos y documentos propositivos, que incluso se han promovido a nivel comunitario, no se da el paso de introducirla en los instrumentos legislativos de manera firme (más allá de lo que ya se hizo de manera abierta y en cierto grado ambigua en la Ley 57/2003 y en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación vigente). Aunque las razones que están en la base de esta realidad trascienden los límites del presente trabajo, procede señalar que en gran medida parecen residir en la existencia de barreras a la introducción del enfoque colaborativo, relacionadas con la arquitectura institucional española (contándose como una de las causas principales la falta de competencias del Gobierno Central en relación a las políticas urbanas), en la tradición y la cultura política del país y en la inercia al cambio del *statu quo* y a la innovación en el ámbito de las políticas urbanas.

4. Conclusiones

De lo descrito más arriba, deriva que en los últimos diez años el Gobierno Central ha reintroducido y reconocido a través del desarrollo de varios instrumentos y documentos la importancia de dar cabida a la comunidad local en los procesos de transformación de sus barrios y ciudades. Al no tener competencias en relación al urbanismo, ha centrado su actividad en el ámbito propositivo y en la incentivación de enfoques participados a través de la puesta a disposición de Ayuntamientos o Comunidades Autónomas de instrumentos de financiación condicionada a la implementación de proyectos de regeneración que apliquen enfoques colaborativos (en el caso de URBAN, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación y la Iniciativa Urbana).

En relación a la actividad propositiva, el marco general que el Gobierno Central ha establecido como referencia para la actuación de las Comunidades Autónomas y las ciudades a la hora de acometer procesos de mejora del hábitat urbano, constituye un paso sin precedentes, ya que nunca antes desde la

Administración Central se había llevado a cabo una actividad comparable para potenciar la reintroducción de este tema en las agendas de los gobiernos locales y propiciar la reflexión en torno al mismo.

Esta actuación no es una condición suficiente, pero sí necesaria para que en el país se inicie una transformación de la cultura política en relación a este tema, para que las distintas administraciones con competencias en el ámbito de la regeneración lleven a cabo una reflexión que las permita realizar un cambio de enfoque al diseñar los procesos de decisión y gestión de las políticas de regeneración. Esto constituye una aportación relevante sobre todo para aquellas administraciones regionales y locales que hasta ahora han sido menos activas en relación a este tema.

En relación a la actividad incentivadora a través de financiación condicionada a la puesta en marcha de procesos de participación en el ámbito de la transformación de los barrios, un acercamiento a las acciones llevadas a cabo y al modo en el que se están implementando, permite detectar que, mientras que el posicionamiento a favor de la introducción del enfoque participativo y su contenido colaborativo es claro en los documentos propositivos (que no conllevan obligación), el discurso de la Administración Central es más ambiguo o elude el tema cuando se trata de introducir dicho enfoque a través de instrumentos legislativos o que condicionen la recepción de financiación a su aplicación por parte de los entes locales. Es así en el caso de las ARI y las ARU, donde el concepto de participación se deja abierto, y en la Ley de Economía Sostenible, donde la participación no se menciona. En el caso de esta última la elusión del tema en el articulado relativo a la rehabilitación urbana, constituye una oportunidad perdida para acercar a las ciudades y las Comunidades Autónomas a formas más inclusivas y eficaces de plantear la regeneración.

Esta circunstancia tiene su origen a los ojos de este trabajo en la dificultad de desplegar acciones de mayor calado por parte del Gobierno Central ante la existencia de factores inherentes a la realidad del país (como la arquitectura institucional, la tradición y la cultura política, la inercia a la innovación) que parecen constituirse en barreras a la hora de convertir la participación de la comunidad local en una dimensión a integrar en los procesos de regeneración señalados.

En efecto, de la observación de la implementación de los procesos de participación en los programas URBAN y URBAN II (aquellos que ya han generado resultados analizables), deriva que factores como la inercia de las instituciones para cambiar su modo de funcionar, la dificultad que afrontan para adoptar formas de gobierno más abiertas a las comunidades locales (en gran medida por falta de profundización y conocimiento técnico en relación a este tema) y el alejamiento de la ciudadanía de la esfera pública, impiden que los instrumentos que persiguen introducir innovación en relación a la gobernanza local lleguen a ejercer todo su potencial de transformación, lo que pone de manifiesto la necesidad de que la acción del Gobierno Central en torno a este tema continúe la senda iniciada de manera más firme, acordando los instrumentos legislativos con los órganos inferiores de gobierno para salvar las barreras mencionadas desde la concertación y la acción coordinada multinivel. La gobernanza multinivel en relación a la regeneración constituye un ámbito clave de

actuación desde el que trabajar directamente con los decisores políticos de las ciudades y las Comunidades Autónomas, que puede ayudar a la Administración Central a entender qué problemas encuentran los gobiernos subnacionales para poner en marcha procesos inclusivos en el ámbito de las políticas urbanas, permitiéndola reorientar las herramientas desarrolladas para que sean más eficaces y a optimizar el diseño de futuras actuaciones.

La observación de los procesos mencionados permite también observar el inicio de cambios positivos que se revelan en dos direcciones: por una parte las acciones llevadas a cabo por la Administración Central, están calando junto con otros factores en las comunidades y actores locales, concienciándolas sobre su derecho a participar y, en base a ello, llevándolas a ser más activas en la reclamación de la transformación del *statu quo*. Por otra parte, las administraciones, los técnicos y políticos que trabajan en ellas, están entrando en conocimiento y participando en la reflexión sobre la participación en los procesos de regeneración. Esto las está haciendo más conscientes de la necesidad de incorporar a la comunidad y los actores locales en las políticas urbanas, no sólo para hacerlas más legítimas y sostenibles, sino también para hacerlas más eficaces y maximizar los recursos a disposición (una opción relevante en el contexto socioeconómico actual).

A pesar de esta transformación, los factores inherentes a la realidad del país mencionados más arriba estarían impidiendo que en muchos casos los procesos de participación superen la forma de información y recogida de sugerencias de la comunidad local en los procesos de mejora urbana, para dar lugar a verdaderos foros participativos de construcción del consenso en los que todos los actores implicados se capaciten para colaborar con los Ayuntamientos en la gestión local y se comprometan con el futuro de sus hábitats. La revisión de los procesos que permiten ya una interpretación de sus resultados deja ver que sólo en casos excepcionales se da paso a procesos de participación colaborativa, que derivan en la capacidad institucional de la que habla Healey. En consecuencia, los procesos participativos sólo excepcionalmente están aplicando enfoques colaborativos y consiguiendo una transformación de la gobernanza local en el contexto español, mientras que en el resto de los casos están propiciando el mantenimiento del *statu quo* y en algunos casos están dando lugar a una mayor fragmentación de la capacidad local.

Para que esto se transforme es necesario que el Gobierno Central siga apoyando la adopción de enfoques colaborativos en los procesos de regeneración urbana desde el conocimiento y la reflexión que ya han llevado a cabo sus instituciones (como revelan documentos como la Declaración de Toledo o la EESUL). En este momento, caracterizado con un cambio reciente de partido en el Gobierno, procede señalar la importancia de que el nuevo Ejecutivo dote de continuidad la tarea iniciada, consolidando los pasos dados y avanzando de manera más firme en el camino iniciado en las pasadas legislaturas desde la base del diálogo con los ayuntamientos, las comunidades autónomas y el conjunto de actores relevantes.

Bibliografía

- ARSTEIN, S. R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation" en *Journal of American Institute of Planners*, núm. 35 (4), pp. 216-224.
- BORJA, J. (2001): "Participación, un desafío, una oportunidad, una cuestión política", en *Proyecto Educativo de Ciudad*. Ayuntamiento de Gijón.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2004): *Urbanismo en el siglo XXI*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Edicions UPC, Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *The urban dimensión in European Union policies 2010*. Publicaciones de la Unión Europea.
- DE GREGORIO HURTADO, S. y KOCEWICZ, R. (2007): "Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana", en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 55, Madrid.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", en *Ciudades* núm. 13, pp. 39-59.
- DE GREGORIO HURTADO, S.; VEIGA, C.; COELHO, D. y WYCKMANS, A. (2011): "Urban Regeneration as Transition Pathway towards Resilient Cities: Comparing Spanish, Norwegian and Portuguese National Programmes", en *Conferencia The city without limits, European Urban Research Association*, Copenhagen, junio de 2011.
- FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Los Angeles.
- FORESTER, J. (2000): *The Deliberative Practitioner: Encouraging participatory planning processes*. The MIT Press y Cambridge (Mass.), Londres.
- FRIEDMANN, J. (2001): *Planificación en el Ámbito Público*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid (ed. orig., Princeton 1987).
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER (2004): *La ley de modernización del gobierno local*. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- HAMBLETON, R. y GROSS, J. S. (2007): *Governing cities in a global era. Urban innovation, competition and Democratic Reform*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- HEALEY, P. et al. (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*. UCL Press, Londres.
- HEALEY, P. (1998): "Building institutional capacity through collaborative approaches to planning" en *Environment and Planning*, núm. A 30(9), pp. 1531-1546.
- HEALEY, P. (2004): "Towards a "Social Democratic" policy agenda for the cities", en JOHNSTONE, C. y WHITEHEAD Mark –eds.- *New Horizons in British Urban Policy*, Aldershot, Ashgate, pp. 159-171 (Edición original 1997).

- HEALEY, P. (2006) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, Londres (ed. orig., de 1997).
- INNES, J. y BOOHER, D. (1999b): “Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning” en *Journal of the American Planning Association*, núm. 65(4), pp. 412-423.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2000a): *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2000b): *Collaborative Dialogue as a Policy-Making Strategy*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2004a): “Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century” en *Planning Theory and Practice*, volumen 5, núm. 4, pp. 419-436.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2004b): “Consensus Building: Clarifications for the critics” en *Planning Theory*, volumen 3, núm. 1, pp. 5-20.
- LEFÈVRE, C. (2003): “La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza” en *URBAN*, núm. 8, pp. 78-92.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): “Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space” en *Boletín de la AGE*, núm. 46, pp. 59-74.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. Tomo I*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2008): *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2009): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. Tomo II*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Rural*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- NEL.LO, O. (2010): “Los retos de la rehabilitación urbana. Diez lecciones de la experiencia catalana”, en *Congrés internacional Rehabilitació i Sostenibilitat. El Futur és possible*, Col.legi d’Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers d’eficació de Barcelona, octubre de 2010.
- NEL.LO, O. (2011): “The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan Experience” en *Urban Research and Practice*, núm. 4:3, pp. 308-325.
- REITER, R. (2008): “The “European City” in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France”, en ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C. -eds.- *The Re-creation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Amsterdam, Techne Press, pp. 17-38.
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS SOBRE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig.

- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Declaración de Toledo*, 22 de junio de 2010. Toledo.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2006): *El poder local. Ciudad y poder local*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2002): “Planificación por consenso y reconducción del crecimiento disperso. El caso del Plan Estatal de New Jersey” en *Urban* núm. 7, pp.16-34.
- SUBIRATS, J. (1992): *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Centro de Estudios Constitucionales. Colección Cuadernos y Debates núm. 38, Madrid.
- SUBIRATS, J. (2004): “Reflexiones desde el ámbito económico y social ¿Qué democracia para qué sociedad? Una propuesta de reflexión tras 25 años de transformaciones sociales y políticas”, en *Ciclo de Conferencias: “Democracia y Disidencia: 25 años de evolución e involución en la convivencia”*, Fundación Bartolomé de Carranza, Pamplona, abril de 2004.
- SUBIRATS, J. (2010): “Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas” en *Ekonomiaz* núm. 74, pp. 16-35.
- URRUTIA, V. (1992): “Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos” en *Política y Sociedad* núm. 4, pp. 49-56.

PÁGINAS WEB:

- Red de Iniciativas Urbanas: www.rediniciativasurbanas.es

LEGISLACIÓN:

- Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 801/2005, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Real Decreto 2066/2008. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Ley 2/2011 de Economía Sostenible.